Affaires étrangères et Commerce international Canada
Foreign Affairs and International Trade Canada
Canada

Les recherches *en politique commerciale*

2005

Les *recherches* en politique commerciale 2005

John M. Curtis et Dan Ciuriak
éditeurs

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2006

Papier : N° de catalogue : IT1-1/2005F
ISBN : 0-662-71598-5

PDF : N° de catalogue : IT1-1/2005F-PDF
ISBN : 0-662-71599-3

(Also published in English)

2007-01537/

Table des matières

Avant-propos.....i

Partie I : Enjeux du commerce multilatéral

Vers quel dénouement le Cycle de Doha se dirige-t-il ? Discussion en table ronde
John M. Curtis et Dan Ciuriak.....1

Les yeux grands fermés? Au delà de l'accès aux marchés dans les arrangements commerciaux régionaux Nord Sud
Dan Ciuriak.....37

Le règlement des différends à l'OMC : questions systémiques
Debra Steger.....61

Ce que veut l'Organe d'appel
Ambassadeur Julio A. Lacarte.....93

Une proposition de traitement spécial en matière d'accès aux marchés pour les pays en développement dans le cadre du Cycle de Doha
Andrew Charlton.....105

Partie II : Articles et commentaires

Les déterminants de l'investissement direct canadien à l'étranger
Eugene Beaulieu, Shenji Chen et Erica Pohjola.....127

Le modèle commercial d'Affaires étrangères et du Commerce international Canada, version 2.0
Evangelia Papadaki, Marcel Mérette, Yu Lan et Jorge Hernandez.....177

Adaptation du modèle COMPAS pour
Affaires étrangères et Commerce international Canada
Shinji Kinjo.....195

Spécialisation commerciale dans le modèle gravitaire
du commerce international
Dan Ciuriak et Shinji Kinjo.....209

Rôle des ambassades et des consulats dans la promotion
du commerce : le degré de liberté économique du pays
hôte a-t-il de l'importance?
Dan Ciuriak et Shinji Kinjo.....219

Le multilatéralisme : communauté de clubs ou
activisme entrepreneurial? Les choix possibles
dans une période de changements
John M. Curtis.....235

La convergence du droit et de l'économie :
conséquences pour le monde du commerce
John M. Curtis.....245

Avant-propos

Ce volume présente les résultats de recherches et d'analyses de politiques reliées au commerce effectuées au cours de l'année dernière par, ou en collaboration avec Affaires étrangères et Commerce international Canada. Lancée en 2001 par suite de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en vue de favoriser le développement de sa capacité de recherche, la collection *Les recherches en politique commerciale* en est maintenant à sa cinquième édition.

Les volumes précédents de la collection ont porté sur le débat qui a eu cours dans les milieux de la politique commerciale depuis l'étape mémorable de la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Seattle, par suite du lancement et des progrès hésitants des négociations du Cycle de Doha. Ils ont présenté les sujets traités et mis en évidence la recherche et l'analyse effectuées au sein du gouvernement du Canada sur divers aspects de la politique commerciale et, plus généralement, de la mondialisation de l'économie.

Le volume de cette année s'inscrit dans la même veine. La première partie aborde les enjeux auxquels est confronté le Programme de développement de Doha au moment où il approche des phases de conclusion des négociations.

La deuxième partie réunit plusieurs articles et commentaires soumis en 2005. Les sept chapitres couvrent les sujets suivants : déterminants de la répartition des flux de l'investissement direct du Canada à l'étranger; version dynamique du modèle informatisé d'équilibre général d'Affaires étrangères et du Commerce international Canada pour l'analyse de l'incidence des politiques commerciales sur le Canada; adaptation des modèles courants d'équilibre partiel en vue d'une utilisation au ministère; méthode pour inclure directement l'avantage comparatif révélé dans un modèle gravitaire du commerce; évaluation préliminaire de l'incidence des ambassades et des consulats sur la performance commerciale du

Canada; et deux commentaires sur des sujets touchant la politique commerciale.

Par cet ouvrage, Affaires étrangères et Commerce international Canada entend continuer à contribuer activement à la discussion concernant la fonction du commerce international et de l'investissement au Canada et plus généralement au sein de l'économie internationale. Par ailleurs, nous travaillons dans le cadre de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en vue de favoriser le développement de sa capacité de recherche appliquée. Par conséquent, les articles reflètent le point de vue personnel des auteurs, et non celui du gouvernement du Canada ou des ministères et organismes fédéraux. De plus, nous n'avons de cesse d'encourager les collaborations avec les milieux professionnels et universitaires en publiant, à l'instar des éditions précédentes de *Recherches en politique commerciale*, les travaux de ces derniers.

Le présent ouvrage a été réalisé sous la direction de John M. Curtis, économiste en chef, Affaires étrangères et Commerce international Canada, de concert avec Dan Ciuriak, économiste en chef adjoint, Affaires étrangères et Commerce international Canada, et rédacteur en chef de l'ouvrage.

Ottawa
mars 2006

Partie I

Enjeux du commerce multilatéral

Vers quel dénouement le Cycle de Doha se dirige-t-il ? Discussion en table ronde

John M. Curtis et Dan Ciuriak*

Les 17 et 18 février 2005, le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale de l'Université de Waterloo et le Centre de recherches pour le développement international, de concert avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ont invité d'importants observateurs du domaine du commerce international et de l'investissement à une discussion informelle sur les progrès du Programme de Doha pour le développement, à un moment où l'attention se portait sur l'issue des négociations, et plus précisément sur les préparatifs de la sixième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Hong Kong, en Chine, en décembre 2005. La table ronde devait permettre aux participants d'échanger sur les progrès des négociations et les possibilités d'obtenir des résultats ambitieux compte tenu du contexte géopolitique et macroéconomique international, de discuter des questions qui pourraient être valablement traitées selon les orientations prises dans les négociations et de cerner les domaines où un travail d'analyse pourrait faciliter d'autres avancées. Le présent document constitue un résumé thématique des discussions établi par la présidence. Les discussions s'étant déroulées selon les règles de Chatham House, les points de vue exprimés ne sont pas attribués aux intervenants. Les rédacteurs sont entièrement responsables de l'interprétation des discussions.

* John M. Curtis est économiste en chef et Dan Ciuriak, économiste en chef adjoint, Affaires étrangères et Commerce international Canada. Les points de vue exprimés dans le présent document reflètent la discussion de la table ronde et ne doivent pas être attribués à Affaires étrangères Canada et à Commerce international Canada, ni au gouvernement du Canada, ni au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale de l'Université de Waterloo, ni au Centre de recherches pour le développement international.

Introduction

Arrivé à sa quatrième année, le Programme de Doha pour le développement, neuvième cycle de négociations commerciales multilatérales sous les auspices du GATT/OMC, est déjà bien en passe d'être aussi mouvementé que le précédent, le Cycle d'Uruguay, qui a pris huit ans et connu bien des mésaventures avant de pouvoir être bouclé. Après un surprenant revirement de situation où le Cycle de Doha s'est relevé après un échec ignominieux à Cancún en septembre 2003 grâce à un accord sur les modalités de négociation à Genève en juillet 2004, les questions de l'heure sont devenues les suivantes : dans un premier temps, déterminer si les négociateurs peuvent profiter de la relance du Cycle pour le mener à terme et, dans un deuxième temps, voir si on peut obtenir des résultats de niveau comparable à ceux du cycle précédent.

Dans une large mesure, la réponse plutôt terre à terre à ces questions est que bien des choses seront influencées par l'ampleur des progrès des négociations en 2005 et surtout par les résultats de la réunion ministérielle de Hong Kong. Dans ce contexte, le succès dépendra de facteurs aussi divers que :

- la préparation d'une première approximation valable du texte d'un éventuel accord final d'ici la mi-2005;
- la capacité à éviter les dissensions dans la sélection du nouveau directeur général de l'OMC qui succédera à Supachai Panitchpakdi, dont le mandat prend fin le 1er septembre 2005[1];
- une prise en charge harmonieuse du leadership du commerce par Robert Portman et Peter Mandelson, successeurs de Robert Zoellick, représentant au Commerce des États-Unis, et de Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce, personnalités qui possédaient deux atouts incomparables : le fait d'être des promoteurs infatigables de la libé-

[1] La transition s'est bel et bien déroulée sans heurts : Pascal Lamy est devenu, le 1er septembre 2005, le cinquième directeur général de l'OMC pour un mandat de quatre ans.

ralisation du commerce et leur maîtrise d'experts du contenu des négociations;

- sur le fond, trouver un moyen de dégager des offres intéressantes en matière d'agriculture, de services et de produits manufacturés non agricoles afin de passer, dans les négociations, d'une discussion axée sur les modalités à une discussion axée sur une ouverture des marchés intéressante pour le commerce, pour les pays développés autant que pour les pays en développement.

Un progrès réel en 2005 préparerait le terrain pour le dernier droit en vue d'un accord, mais cela ne signifierait pas, bien entendu, que l'histoire s'arrête là. D'autres éléments doivent encore se mettre en place pour qu'on puisse dire que le Cycle de Doha est une affaire classée.

- Un engagement crédible de ressources à l'appui de l'assistance technique liée au commerce et du renforcement des capacités devrait se prendre pour garder le bloc important des pays pauvres (le G-90[2]) à la table.
- Il faudrait avoir des solutions prêtes pour résoudre les problèmes systémiques et institutionnels qui se poseront probablement, ce qui a généralement eu lieu aux dernières étapes des négociations, afin de contribuer à un accord équilibré.
- Les divers protagonistes du processus de négociation devraient résoudre les problèmes de procédures, c'est-à-dire faire venir chaque groupe de négociation, regrouper les résultats de manière compréhensible pour les membres afin de faciliter le calcul des concessions devant lesquelles ils se retrouvent individuellement et maintenir la transparence du processus afin d'éviter un bris de confiance involontaire qui pourrait faire dérailler totalement le processus.

Y a-t-il des idées novatrices sur les moyens de sortir des diverses impasses qui ont ralenti ou bloqué les négociations jusqu'à présent? Les principaux États industrialisés verront-ils la libéralisation multilatérale du commerce comme une solution à leurs

[2] Le G-90 est une coalition orientée vers l'OMC des pays les moins avancés (PMA), de l'Union africaine (UA) et du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

problèmes macroéconomiques actuels ou au contraire comme un obstacle, voire comme un objectif sans rapport avec ces problèmes? Les grands pays en développement qui connaissent une période de dynamisme et de prospérité économique décideront-ils de se satisfaire du statu quo ou feront-ils des contributions essentielles au système commercial auquel ils doivent une grande partie de ce dynamisme nouveau? Les entreprises internationales verront-elles les améliorations au fonctionnement du système multilatéral comme un élément important pour leurs bénéfices?

Le compte rendu de la discussion que nous présentons plus loin montre que tout n'est pas désespéré. Toutefois, comme ces questions n'ont pas de réponses claires, 2005 sera, pour les intervenants en politique commerciale, une année assez éprouvante pour les nerfs.

Le contexte macroéconomique et géopolitique

Beaucoup d'observateurs ont soutenu qu'historiquement, le contexte macroéconomique a joué un rôle important dans le progrès des cycles de négociations commerciales, les décideurs pensant que le commerce contribuerait en partie à résoudre les déséquilibres[3]. Certains ont observé cette fois-ci, que ce lien n'était pas fait. Même pas par les marchés.

Les déséquilibres mondiaux ne suscitent pas d'activisme dans le domaine du commerce…

Dans l'ombre des déséquilibres macroéconomiques mondiaux dont l'ampleur à elle seule force l'imagination des commenta-

[3] Voir, par exemple, C. Fred Bergsten, « The International Monetary Scene and the Next WTO Negotiations », dans Jeffrey J. Schott, *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, (Washington : Institute for International Economics, septembre 1998), p. 39-46. Voir également John M. Curtis, « Le rôle des éléments contextuels dans le lancement des cycles de négociations sur le commerce », publié sous la direction de John M. Curtis et de Dan Ciuriak, *Les recherches en politique commerciale 2002* (Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2002), p. 33-70.

teurs et analystes économiques quand elle ne pousse pas à bout les investisseurs internationaux. 2004 a été la meilleure année pour la croissance mondiale depuis plusieurs années. Les déséquilibres macroéconomiques ont été bénins jusqu'à présent, et le courant dominant ne s'attend pas à ce qu'ils mènent à des ajustements précipités.

En ce qui a trait aux taux de change, à la fin de 2004, la moitié des ajustements à la parité des changes nécessaires, selon certains, pour inverser la dynamique en faveur d'une réduction des déséquilibres avaient déjà été réalisés, quoique de manière mal équilibrée, notamment la dépréciation du dollar américain par rapport à l'euro et aux monnaies dont le cours fluctue avec le prix des matières premières, mais avec une participation limitée de l'Asie. D'aucuns estiment que le reste de l'ajustement du dollar dépend du passage de la Chine à un régime de taux de change plus souple, ce qu'elle promet depuis longtemps de faire une fois que les réformes de son système bancaire auront suffisamment avancé, bien qu'on ignore encore le moment où cela aura lieu[4].

Quant au déséquilibre intérieur aux États-Unis entre l'épargne et l'investissement, qui a été exacerbé par l'accroissement du déficit budgétaire et auquel le déséquilibre extérieur est de plus en plus attribué, on s'attend, de façon générale, à une certaine amélioration. En effet, la vigoureuse croissance économique mondiale devrait réduire l'incidence des facteurs conjoncturels à court terme et le programme de consolidation budgétaire annoncé par l'Administration, atténuer les effets des facteurs structurels à moyen terme.

On a avancé, toutefois, que le problème communément appelé « déficit jumeau » n'a pas provoqué un sentiment

[4] Note des directeurs de publication : le 21 juillet 2005, la Chine a annoncé que sa monnaie, le renminbi (RMB), ne serait plus à parité fixe avec le dollar américain, mais soumis à un régime de change flottant fondé sur un panier de monnaies. La réévaluation initiale de 2,1 % du RMB, dont le taux de change est passé de 8,28 à 8,11, n'a toutefois pas été suivie d'autres importantes fluctuations de la parité. À la mi-octobre, le taux de change du RMB au dollar américain s'établissait à 8,09.

d'urgence à Washington[5]. Cela reflète en partie la prise en compte du contexte dans lequel le déficit courant des États-Unis est né : environ deux tiers du déficit extérieur s'est accumulé à la fin des années 1990, alors que les États-Unis entraient dans une période d'excédent budgétaire. La productivité des États-Unis et de leur économie en général étaient alors en forte croissance, tandis que la demande extérieure d'exportations américaines a été affaiblie par une croissance lente dans le continent européen et au Japon. Il semble donc qu'il s'agit avant tout d'un effet conjoncturel. Et comme l'expansion des déficits extérieur et budgétaire *n'a pas* provoqué de hausse des taux d'intérêts à long terme, symptôme typique du malaise des investisseurs, l'argument le plus convaincant pour certains analystes est que le déficit extérieur traduit l'attrait exercé par les États-Unis sur les investisseurs étrangers; en d'autres termes, c'est le surplus du compte courant des États-Unis qui est le moteur du déficit courant. En outre, dans la mesure où les États-Unis *ont* réellement un problème budgétaire, certains estiment qu'il se manifestera à long terme pour les générations futures qui devront supporter le fardeau du remboursement de l'augmentation de la dette. Mais ces problèmes à plus long terme ne se retourneront pas contre l'Administration actuelle ni même (ce qui n'est pas négligeable pour ses stratèges politiques) contre la suivante. Aux yeux de certains observateurs, il règne donc à Washington un fort sentiment d'impunité.

D'aucuns font valoir que la véritable confrontation avec la réalité aura lieu si la hausse des taux d'intérêt est assez importante pour faire mal. Mais d'autres observateurs ont indiqué que les taux d'intérêt n'ont pas posé de problème malgré les questions soulevées quant au sérieux de l'Administration concernant la consolidation budgétaire, après sa dépense supplémentaire de 80 milliards SUS pour la défense une semaine après la publica-

[5] À l'exercice 2004, le déficit du gouvernement fédéral américain, y compris de la sécurité sociale, représentait 412,1 milliards SUS ou 3,5 % du PIB américain de 2004, qui était de 11 733,5 milliards SUS; le déficit courant de l'année civile 2004 a atteint 665,9 milliards SUS ou 5,7 % du PIB. Source: Congressional Budget Office et US Bureau of Economic Analysis.

tion du budget 2005-2006. Et tant qu'il en sera ainsi, aucun problème macroéconomique ne découlera du déficit budgétaire ni, par extension, du déficit extérieur.

...mais les déséquilibres mondiaux pourraient-ils comporter des risques pour le commerce?

Même si l'on a une vision plutôt optimiste des conséquences macroéconomiques des déséquilibres mondiaux (ce qui n'est pas le cas d'un grand nombre d'observateurs du monde entier[6]), le déficit extérieur fait peser des risques sur le système commercial. Sans changement de politique, les tendances actuelles entraîneront une expansion continue des déficits[7].

Du côté de ceux qui pensent que l'ajustement des taux de change est la solution, on a insisté sur le fait qu'elle dépendait de la Chine – une Chine qui se porte très bien, merci, et qui n'est pas mécontente de la situation actuelle. Quant aux autres pays d'Asie, ils apprécient également que la Chine réussisse. De surcroît, alors que dans le Cycle d'Uruguay, les pays en développement actifs ont résisté jusqu'à la dernière minute pour accepter finalement ce que beaucoup considèrent aujourd'hui tout compte fait comme une mauvaise affaire pour eux (y compris les ADPIC, etc.), la Chine et d'autres pays du G-20 connaissent actuellement une période de prospérité et ne sont pas obligés

[6] Selon un observateur, la situation actuelle est sans précédent; on ne peut pas exclure un ajustement déchirant. Ce point de vue est exposé en détail par Lawrence H. Summers, « The U.S. Current Account Deficit and the Global Economy », *The Per Jacobsson Lecture*, 3 octobre 2004, http://www.perjacobsson.org/2004/100304.pdf.

[7] Selon les projections macroéconomiques du secteur privé conventionnel, le déficit courant des États-Unis devrait se stabiliser en chiffres absolus, puis voir son ratio au PIB décliner graduellement. Par exemple, Global Insight prévoyait que le déficit passerait de 666 milliards $US en 2004 à quelque 700 milliards $US en 2005 avant de demeurer essentiellement stable en chiffres absolus, tandis que le ratio du déficit au PIB devait passer d'environ 5,7 % en 2004 à environ 5 % en 2007-2008. Voir Global Insight, *Quarterly Review and Outlook*, quatrième trimestre 2004. L'élargissement constant du déficit américain a cependant nettement dépassé ces prévisions : au premier semestre de 2005, le déficit avoisinait les 800 milliards $US (annualisé).

d'accepter un quelconque marché. On a suggéré que même les Européens sont généralement satisfaits de la situation actuelle. Cela implique le maintien du statu quo (c'est-à-dire aucun empressement pour conclure un marché ou l'obtention d'un résultat modeste à Hong Kong).

Certes, cela provoquerait des diatribes menaçantes aux États-Unis, où, selon certains, la Chine remplacerait le Japon, et les années 1980 serviraient probablement de repère dans la coloration des débats aux États-Unis pendant les mois à venir et, sans doute, pendant toute la décennie suivante, bien qu'on ne puisse pas encore comparer la pression exercée actuellement sur la Chine, malgré le projet de loi Schumer[8], à celle qui s'est exercée sur le Japon dans les années 1980.

Plusieurs observateurs ont cependant affirmé que les choses avaient bien changé depuis les années 1980, en particulier dans les domaines économique et commercial. Il ne fait aucun doute que la puissance américaine n'a pas disparu et que, malgré une longue liste d'aspirants possibles au titre, les relations internationales ne se fondent *pas* sur l'équilibre des forces. Toutefois, les accords de l'OMC ont établi un système juridique différent pour régir le commerce international, tandis que la mondialisation a transformé le contexte commercial, y compris par

[8] S. 295 : projet de loi visant à autoriser des mesures adéquates si les négociations avec la République populaire de Chine sur la sous-évaluation de sa monnaie devaient échouer. Le sénateur Charles Schumer [D-NY] a déposé le projet de loi le 3 février 2005. Le projet a fait l'objet de deux lectures et été renvoyé au Comité des finances. Il propose l'imposition de droits de 27,5 % sur tous les biens en provenance de la Chine, ce pourcentage représentant la moyenne des estimations considérées par les concepteurs du projet sur la sous-évaluation de la monnaie chinoise, le renmimbi (RMB), par rapport au dollar américain. Dans le libellé du projet de loi, on soutient que cette mesure tarifaire n'irait pas à l'encontre des engagements américains à l'égard de l'OMC, puisque le projet se base sur l'article XXI du GATT qui prévoit que des mesures peuvent être prises pour des raisons de sécurité nationale. « Il est indispensable, pour les intérêts des États-Unis, de protéger leur secteur manufacturier. » Le tarif serait maintenu jusqu'à ce que la Chine ait réévalué sa monnaie de façon substantielle, afin de ramener le RMB à sa « juste valeur marchande » et qu'elle ait cessé d'acquérir des réserves de devises étrangères pour prévenir l'appréciation du RMB par rapport au dollar.

l'expansion massive de l'investissement direct à l'étranger et l'organisation de la production dans des chaînes de valeur mondiales. Le flux des échanges commerciaux Sud-Sud joue un rôle de plus en plus important dans le commerce mondial, et la contribution grandissante de la Chine à la croissance mondiale signifie que les prix d'au moins certains produits de base sont davantage déterminés par la conjoncture dans ce pays que celle aux États-Unis. Le Sud pourrait donc échapper, du moins en partie, aux tensions existantes dans le Nord ou avec le Nord.

Le bouleversement de l'équilibre géopolitique et géoéconomique provoqué par l'expansion du commerce du Brésil, de la Chine et de l'Inde s'est fait sentir dans le contexte de l'OMC. Le forum traditionnel des leaders du commerce, la Quadrilatérale, a été décrit comme étant bel et bien « fini ». La capacité des États-Unis et de l'UE à mener le processus a également décliné considérablement. Par exemple, avant Cancún, l'impasse en matière d'agriculture a amené les membres de l'OMC à demander aux États-Unis et à l'UE d'élaborer un projet d'accord; les États-Unis et l'UE ont accepté, mais pas le Brésil, qui a réussi de fait à bloquer l'accord. Entre-temps, dans le processus de Genève qui a débouché sur l'accord de juillet 2004 sur un cadre de négociation, le groupe ayant dirigé le processus sur l'agriculture se composait des cinq parties intéressées : le Brésil et l'Inde, les États-Unis et l'UE ainsi que l'Australie comme représentant du Groupe de Cairns (le Kenya participant aussi aux discussions pour fournir une perspective africaine). Il est significatif que les représentants chinois aient indiqué en privé que le groupe des cinq parties intéressées « n'était pas suffisamment large ».

De l'avis de certains, tout cela montre bien que, dans la sphère économique, les États-Unis ont besoin à présent de la coopération des autres nations pour faire avancer les choses. Entravés par l'orientation intérieure de leurs propres politiques, ils ne peuvent faire pression sans relâche sur la politique économique des autres pays.

D'aucuns se sont interrogés sur l'importance qu'aurait le commerce pour l'Administration américaine actuelle. On a relevé que le commerce n'a pas du tout été mentionné dans le dis-

cours sur l'état de l'Union de 2005. Si les États-Unis ont été très actifs dans ce domaine durant le mandat de Robert Zoellick à titre de représentant au Commerce (on a même affirmé qu'il n'y aurait pas eu de Cycle de Doha en premier lieu si Zoellick ne l'avait pas rendu possible et maintenu en vie durant le processus de Genève en 2004), il semble y avoir un risque considérable que les dirigeants du commerce américains n'obtiennent pas l'appui de leur pays lorsqu'ils voudront aller de l'avant. Les accords bilatéraux actuellement négociés par les États-Unis (et que certains jugent secondaires) se heurtent à des difficultés au Congrès et pourraient même être stoppés[9]. Comme l'a noté un observateur, la tendance au repli des États-Unis sur eux-mêmes a été une évolution plutôt paradoxale compte tenu de la situation de la sécurité dans le monde.

Alors que le chemin en direction de la suppression des déséquilibres était aussi incertain pour les participants de la table ronde que, semble-t-il, pour la plupart des observateurs économiques, beaucoup de gens ont eu tendance à adopter une perspective qui ne manque pas de logique, selon laquelle les déséquilibres non durables ne dureront pas – que les vraies questions consistent à savoir quel sera le facteur déclencheur et quelles seront les conséquences.

---

[9] Note des directeurs de publication : L'initiative du libre-échange République dominicaine-Amérique centrale (DR-CAFTA), à laquelle participent les États-Unis, le Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, fait face à d'intenses pressions des lobbyistes opposés à la libéralisation du commerce du sucre et a été retardée par plusieurs autres points de friction. Le dernier en date concerne la propriété intellectuelle, le Guatemala ayant promulgué une loi pour résoudre le problème en mars 2005. Le Congrès a finalement approuvé la DR-CAFTA, mais par une marge très mince. Les États-Unis négocient également un pacte séparé avec le Panama et un ALE avec les pays andins (Colombie, Équateur et Pérou), qui s'ajoutent aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) bloquées actuellement. Parmi les autres initiatives régionales et bilatérales des États-Unis figurent un certain nombre d'ALE au Moyen-Orient qui pourraient former un accord de libre-échange unique pour le Moyen-Orient (MEFTA), un projet de réseau d'ALE bilatéraux avec les pays de l'ANASE et des pourparlers sur un ALE avec l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Au Congrès, un mouvement se développe aussi en faveur d'un ALE avec la Nouvelle-Zélande.

Il y a suffisamment de déclencheurs possibles d'un ajustement – événements dans la sphère politique ou sur les marchés des devises ou les marchés financiers –, lequel pourrait venir de l'extérieur des États-Unis : la hausse des taux d'intérêt pourrait poser un problème dans les pays en développement, en raison d'un effet négatif sur la dette nationale, les prix des produits de base et la croissance.

Selon certains, ce qui complique énormément la situation est le risque d'un bras de fer entre la Chine et les États-Unis, avec le bouleversement de l'équilibre des forces et la possibilité qu'une pression s'exerce sur le rôle du dollar américain[10]. À ce sujet, on a établi une comparaison avec la Grande-Bretagne face à la montée de la puissance industrielle allemande dans les années 1900. De telles tensions pourraient déborder sur le système commercial. Pour les joueurs de moindre envergure du système international, l'évocation d'une confrontation entre les États-Unis et une Chine montante est troublante.

Ainsi, même si la communauté des politiques commerciales le souhaitait, il n'existe pas tout bonnement de dynamique simpliste des problèmes de politique macroéconomique menant à un activisme tourné vers l'avenir en matière de politique com-

[10] L'un des commentaires relevés durant les discussions en table ronde sur les effets pour les États-Unis d'un changement dans l'équilibre des forces dans le monde est celui de Michael Lind, « How the U.S. Became the World's Dispensable Nation », *Financial Times*, 25 janvier 2005. Selon Lind, « il est exact que les États-Unis demeurent le seul pays capable de projeter sa puissance militaire dans le monde entier. Mais l'unipolarité dans la sphère militaire, dans une définition étroite, n'empêche pas le développement rapide d'une multipolarité dans les arènes géopolitiques et économiques ». Pour ce qui est de la multipolarité, d'après Lind, « aujourd'hui, les preuves de l'existence d'une coopération à l'étranger ayant pour but de réduire l'hégémonie américaine sont visibles partout : depuis l'exclusion des États-Unis de projets spatiaux internationaux par des blocs commerciaux régionaux de plus en plus importants jusqu'aux exercices militaires où les États-Unis brillent par leur absence ». Par ailleurs, il y a des indications que certaines banques centrales étrangères ont opté pour la diversification afin de s'écarter du dollar américain comme monnaie de réserve; toutefois, cette diversification a nécessairement été compensée par les banques centrales chinoises et japonaises qui sont massivement intervenues pour soutenir le dollar.

merciale. Il y a plutôt un sentiment de malaise profond à l'idée que la combinaison des problèmes macroéconomiques et géopolitiques est risquée pour le système commercial.

Certains observateurs ont avancé toutefois que si, en fin de compte, le Programme de Doha pour le développement peut être un cycle minimal servant à sauver la face, le système commercial continuera ses activités comme d'habitude. Est-ce bien certain?

Atténuer les risques pour le système

Certains observateurs ont l'impression que les négociateurs ne se soucient guère de la stabilité du système commercial mondial, se concentrant sur les rouages et négligeant largement les contraintes majeures qui pèsent sur le système, un fait qui est loin d'être inhabituel. La discussion sur des vétilles dans les cercles du GATT alors que les membres tentaient de lancer le Cycle d'Uruguay a rappelé à un observateur le dernier dossier abordé au sein de la Ligue des Nations juste avant la Deuxième Guerre mondiale : les passages à niveau. L'OMC est-elle menacée de la même façon de se perdre dans les détails au point de ne plus voir l'ensemble?

D'aucuns ont affirmé que tel était bien le cas. Les négociations du Cycle de Doha doivent réussir pour le bien du système – et un cycle minimal n'apportera rien. Selon eux, les gens auraient tout intérêt à inscrire le Cycle de Doha dans leur programme géopolitique et ce, pour plusieurs raisons :

- loin de diminuer, les pressions au sein du système commercial augmentent, et de nouvelles négociations sont nécessaires comme palliatif. Les sources de ces pressions et non des moindres sont notamment : a) l'expiration à la fin de l'année 2003 de la « clause de paix » en vertu de laquelle les questions agricoles ne sont pas soumises au mécanisme de règlement des différends ; b) l'utilisation du mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MRD) de l'OMC à des fins stratégiques pour fonder les négociations suivantes ; et c) le sentiment négatif à l'égard des cours internationales au sein du Congrès américain;

- les accords régionaux ou bilatéraux produisent une multitude de mesures discriminatoires;
- le commerce était censé fournir des ressources pour contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU. En cas d'échec du Programme de Doha pour le développement, de nombreuses années pourraient s'écouler avant qu'un nouveau cycle puisse être organisé. Entre-temps, il serait impossible de faire avancer la libéralisation du commerce de l'agriculture et des services, deux secteurs qui dépendent des compromis intersectoriels rendus possibles par un cycle global. Les plus vastes objectifs du développement seraient donc en péril.

Équilibrer les rôles judiciaires et législatifs de l'OMC

Puisque le MRD a le mandat de clarifier les accords de l'OMC, le règlement des différends et les négociations doivent permettre de travailler en symbiose au sein de l'OMC. Le lien entre les procédures judiciaires et législatives de l'OMC est mis en évidence par l'utilisation occasionnelle du MRD à des fins stratégiques comme moyen de fonder les négociations suivantes. Ainsi, en l'absence d'un mouvement sur le front des négociations, le règlement des différends est soumis à une pression accrue.

Même si aucune plainte concernant l'agriculture n'a été soulevée depuis l'expiration de la « clause de paix », le groupe de Cairns pourrait, comme on l'a fait remarquer, immobiliser à tout moment le mécanisme de règlement des différends en contestant des subventions à l'agriculture en vertu du code de l'OMC relatif aux subventions[11]. On s'est alors demandé : quelles ten-

[11] Note des directeurs de publication : les deux récentes procédures de contestation dans le domaine de l'agriculture, qui visent les subventions à l'industrie du sucre des Communautés européennes et celles accordées au coton aux États-Unis, ont été amorcées avant l'expiration de la « clause de paix », selon laquelle les membres ont convenu de ne pas contester les subventions agricoles intérieures. L'échéance de cette clause n'était pas en cause dans ces deux affaires, bien qu'on y ait fait mention durant les audiences de l'OMC. Aucune nouvelle plainte dans le secteur agricole n'a été présentée à l'OMC depuis l'expiration de la clause. Voir *Bridges Weekly Trade News*

sions cela entraînerait-il pour le système commercial? La décision du groupe spécial sur le coton s'attaque à un si grand nombre de lois américaines qu'elle pose, selon un observateur, un problème d'ordre systémique : que se passerait-il si les États-Unis devaient perdre plusieurs autres causes relatives à l'agriculture ou au *Farm Bill* dans le cadre du MRD? Qu'arriverait-t-il si l'Organe d'appel avait à prendre une décision sur la Politique agricole commune de l'UE?

De nombreux analystes ont avancé que le mécanisme de règlement des différends, y compris la capacité de recherche du Secrétariat de l'OMC, est déjà sous pression en raison du volume élevé de cas, volume qui a largement dépassé ce à quoi s'attendaient les concepteurs du système.

Sans aucun doute, seul un faible pourcentage des différends se rendent jusqu'à l'étape du groupe spécial. La plupart des différends commerciaux internationaux se règlent totalement en dehors du MRD (p. ex. au moyen du système de sécurité des aliments). En outre, la voie diplomatique est très activement utilisée aux premières étapes du règlement des différends de l'OMC[12]. Mike Moore, ancien directeur général de l'OMC, a également insisté sur les possibilités de recourir aux bons offices du DG en médiation et conciliation, mais jusqu'à présent, les preneurs ne se sont pas bousculés. Le rapport Sutherland[13] a aussi recommandé de commencer à envisager sérieusement d'élargir le rôle du Secrétariat et du directeur général.

Il faut également tenir compte de la question de la conformité. Dans l'ensemble, les résultats sont très satisfaisants : il n'y a

---

Digest, « DSB UPDATE: EC-SUGAR, US-COTTON » (vol. 8, n° 10, 18 mars 2004.)

[12] Voir, par exemple, Marc L. Busch et Eric Reinhardt, « Évolution du règlement des différends au GATT et à l'OMC », sous la direction de John M. Curtis et Dan Ciuriak, *Les recherches en politique commerciale 2003* (Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2003) : p. 143-183.

[13] Peter Sutherland et autres, « L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire », rapport du Conseil consultatif au directeur général Supachai Panitchpakdi (Suisse : Organisation mondiale du commerce, 2004).

eu que 8 à 10 cas où une décision n'a pas du tout été respectée ou où le différend se poursuit sur les mesures de conformité. Et s'il y a des problèmes à cet égard, cela ne concerne pas les petits pays, qui se plient aux décisions. La non-conformité éventuelle concerne les grands pays et les dossiers importants; et selon certains, c'est cette non-mise en œuvre qui corrode le système.

Contenir l'élément de risque du régionalisme

Tandis que les principales négociations commerciales fonctionnent au ralenti ou sont bloquées, y compris le Programme de Doha pour le développement, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et le Mercosur/UE, les accords bilatéraux ou régionaux de moindre envergure prolifèrent, ce qui, de l'avis de certains, affaiblira inévitablement le système multilatéral et l'OMC. En fait, le principe de la « nation la plus favorisée » (NPF) risque d'être remplacé par celui de la « nation la moins favorisée » (NMF) à mesure que s'amenuise le volume des échanges effectués en vertu du principe de la NPF. Et chaque fois que le Cycle de Doha semble paralysé, la dynamique régionale/bilatérale s'intensifie.

L'analyse du FMI et de la Banque mondiale indique que la libéralisation multilatérale est la voie idéale. Même si les accords commerciaux préférentiels sont généralement considérés comme des « éléments de base » en vue de la libéralisation des échanges, certains estiment qu'ils ne créent pas un bon climat des affaires. Par exemple, le National Foreign Trade Council, un lobby d'affaires américain, a conclu que les règles d'origine (RO) qui découlent de la pléthore d'accords régionaux et bilatéraux nuisent à ses membres. C'est pourquoi cet organisme exerce des pressions afin d'obtenir l'élimination de tous les droits de douane sur les produits manufacturés d'ici 2015[14].

[14] Voir Matthew J. Slaughter, « Tariff Elimination for Industrial Goods: Why the Gains Will Far Outweigh Any Losses », document d'information préparé par le National Foreign Trade Council, août 2003, http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp44_nftc_tarif_paper_e.pdf.

En outre, les avantages des préférences sont incertains, même pour ceux à qui elles sont accordées. L'utilisation du Système généralisé de préférences (SGP) est faible en raison du fonctionnement des RO. Par exemple, beaucoup de contrats d'exportation de vêtements stipulent la source des textiles devant entrer dans la fabrication des articles. L'utilisation des textiles concurrentiels de l'Asie de l'Est dans les vêtements de l'Asie du Sud les soustrait donc au SGP en raison des RO.

Soutenir le développement

De l'avis de certains analystes, les pourparlers multilatéraux actuels doivent réussir pour des raisons plus vastes, en particulier le soutien au développement. Beaucoup pensaient que les Objectifs du Millénaire pour le développement ne seraient pas atteints, même de loin. Le commerce devait fournir les ressources et, dans cette optique, un résultat négocié minimal ne suffira pas : il faut réduire les subventions dans les pays riches, supprimer les obstacles dans les pays à revenu moyen et réaliser des réformes dans les pays pauvres. Non seulement des résultats peu ambitieux auraient un effet délétère sur le mouvement de réforme dans les pays en développement plus pauvres, mais cela signifierait également que l'aide devrait être maintenue à des niveaux plus élevés qu'avec des résultats ambitieux. C'est pourquoi il faut fixer sans ambiguïté un objectif très élevé au Cycle de Doha.

Pour arriver à des résultats ambitieux

La question de l'importance des résultats n'est pas sans rapport avec celle du chemin à prendre pour y parvenir. Pour certains, le défi à relever en 2005 consistait à déterminer le degré d'ambition, lequel est implicite dans les modalités. Chaque capitale devra décider de ce qu'elle met sur la table. Si les pays affrontent les questions difficiles, l'ampleur des résultats augmente du même coup. Le Cycle a été maintenu en vie grâce au travail extraordinaire de quelques personnalités importantes comme Robert Zoellick et aux progrès réalisés dans certains dossiers de premier plan (en particulier, la promesse de l'UE

d'éliminer les subventions aux exportations agricoles), mais des pas de géant devront être accomplis afin de le mener à bien.

Développer le volet sur l'accès aux marchés

Dans un monde idéal, toutes les offres arriveraient sur la table simultanément. Mais si chacun attend de voir ce que les autres vont offrir, rien ne se produira. Qui ouvrira la voie ? Pas les pays en développement, croit-on, qui ont été échaudés à maintes reprises par l'incapacité des pays industrialisés à mettre en œuvre les concessions et sont à présent frileux. Cela remonte au Cycle Kennedy, et cette situation s'est répétée au Cycle d'Uruguay, négociations où les pays en développement ont obtenu des concessions pour voir ensuite des mesures perfectionnistes être remises en place à l'aide d'autres instruments. La Chine, le Brésil et l'Inde s'arrangent bien du statu quo actuel : ils sont donc moins pressés de passer un accord. Cela amène certains observateurs à conclure que les pays industrialisés devront être encore les premiers à bouger.

L'agriculture est le domaine où les pays industrialisés ont une vaste marge de manœuvre pour jeter les bases d'un accord raisonnable : certains droits de douane atteignent des niveaux vertigineux (on a cité le cas d'une économie industrialisée appliquant des droits de l'ordre de 700 %) et les contingents tarifaires sont souvent infinitésimaux pris comme part du marché intérieur. L'estimation de l'aide à la production (EAP) de l'OCDE, une mesure d'aide publique à l'agriculture, montre que les niveaux d'EAP n'ont baissé que de 36 % au milieu des années 1980 à 31 % aujourd'hui. Sur cette base, on a avancé que l'aide financière publique actuelle à l'agriculture dans les pays de l'OCDE dépasse le PIB de toute l'Afrique! Le succès du Programme de Doha pour le développement dépend de réductions très ambitieuses de ce niveau d'aide. En pratique, cela signifie que les États-Unis et l'UE doivent manifester leur intention de faire des offres allant dans le sens suivant :

a) des réductions réelles des subventions, non seulement dans les engagements consolidés (selon certaines esti-

mations, les réductions doivent être d'au moins 80 % pour représenter une libéralisation importante) ; et

b) une amélioration de l'accès aux marchés dans des secteurs d'exportation qui présentent un intérêt particulier pour les économies en développement.

De l'avis de certains observateurs, nous sommes sur le point d'obtenir de bonnes indications sur la forme de la proposition globale relative à l'agriculture. Il y aurait peut-être des réductions de 70 à 80 % des subventions consolidées, bien qu'il reste une incertitude quant aux produits, et une amélioration de l'accès aux marchés sous le régime de contingents tarifaires. L'échéancier de réduction des subventions à l'agriculture reste à confirmer. Mais si les États-Unis devaient faire une offre sur les subventions anticycliques et l'UE, sur les subventions à l'exportation, cela représenterait, d'après certains, la proposition globale.

Puisque l'agriculture ne peut s'autoéquilibrer, l'équilibre doit venir des services et de l'accès aux marchés des produits non agricoles. Pour certains, une bonne proposition dans le domaine de l'agriculture débloquerait les négociations sur les services et l'accès aux marchés des produits non agricoles. Même en l'absence d'un volet sur les règles, une bonne proposition globale sur l'accès aux marchés serait dans l'ensemble un résultat satisfaisant du Cycle.

Toutefois, il faut un accès aux marchés fondé sur la contrepartie pour les pays industrialisés. Bien que les pressions budgétaires puissent imposer un consensus national sur l'octroi de subventions, afin que l'on applique des mesures qui doivent être prises de toute façon, vu l'esprit mercantile des négociations commerciales, ces pays doivent faire des gains dans le domaine des services, secteurs d'intérêt particulier pour les multinationales, et obtenir quelque chose pour leurs secteurs de l'agriculture – l'approche « théorique » de la défense de la libéralisation des échanges (« c'est une bonne chose pour vous ») ne permet pas, comme on l'a souligné, à un négociateur d'aller plus loin au Capitole. On a également observé que, même dans les pays en développement où le mouvement en faveur de la libéralisation a été en grande partie autonome et motivé par la conscience qu'elle était dans le propre intérêt du pays qui libéralise, le pro-

cessus a eu tendance à s'enrayer lorsqu'on touchait à des points névralgiques. La réforme doit alors se faire sous les pressions extérieures. Ainsi, l'Inde, le Brésil et d'autres économies de marché émergentes ont besoin d'un cycle de négociations fructueux pour poursuivre dans la voie de la réforme qui leur a valu leur succès actuel. Cela pousse le cycle vers un résultat ambitieux – ce qui est essentiel pour établir la base même d'un accord et ce dont, en outre, l'OMC ne peut se passer pour assurer sa propre viabilité et, notamment, freiner l'érosion de la clause NPF causée par la prolifération des accords régionaux et bilatéraux.

C'est pourquoi les pays en développement à revenu moyen doivent faire des offres importantes sur l'ouverture de leurs marchés aux États-Unis et aux pays en développement plus pauvres – même si certains se contenteraient que les pays en développement consolident les mesures libéralisation qu'ils ont déjà prises par eux-mêmes en échange d'une offre suffisamment intéressante des pays de l'OCDE sur l'agriculture. Comme on l'a fait remarquer, les mesures de libéralisation prises de façon autonome sont sujettes aux revirements, de sorte que leur consolidation constituerait un pas en avant (parallèlement, les demandeurs dans le secteur agricole attendent encore une offre digne d'intérêt). Sans cette carotte de l'amélioration de l'accès aux marchés, les intérêts nationaux directs empêcheront un accord. En même temps, une avancée rapide dans les négociations du Cycle de Doha pourrait injecter un élément positif dans l'orientation du prochain *Farm Bill* américain (le courant prend fin en 2007) qui se trouvera aux étapes importantes de préparation en 2005-2006.

L'idée voulant que l'agriculture soit la clé pour débloquer l'accès aux marchés des produits non agricoles et les services ne faisait pas l'unanimité. Si l'importance des subventions à l'agriculture ne fait aucun doute pour certains membres de l'OMC, que ce soit dans le contexte d'un accord commercial global ou des contraintes budgétaires qui pèsent sur les principales économies industrialisées, il reste que ces subventions représentent assez peu de choses : en d'autres termes, elles ne sont pas une monnaie d'échange ni la source des pressions au changement autonome contrairement à ce que certaines interprétations ont

laissé entendre. De plus, il y a des doutes au sujet de la volonté des pays industrialisés de bouger au chapitre de l'agriculture : certes, on s'y attendait plus ou moins, mais du point de vue des pays en développement, l'action des États-Unis, au sein du sous-comité sur le coton du Comité de l'agriculture de l'OMC n'a hélas pas aidé[15] non plus, et les observateurs n'ont vu dans les négociations bilatérales ou régionales américaines en cours aucun signe encourageant (même si, comme on l'a fait remarquer, cela peut refléter surtout la modalité : il est en effet plus facile de négocier une autre libéralisation sur l'agriculture dans le contexte multilatéral que de se mettre d'accord sur le libre-échange dans le cadre d'un accord régional ou bilatéral et de débattre ensuite sur le délai pour y parvenir).

Certains se montraient également sceptiques sur le fait que l'agriculture soit la clé pour le volet développement du Cycle; à ce propos, un observateur a fait remarquer que l'accélération de la réforme de l'agriculture en Inde ou en Afrique pourrait créer des nombres massifs de paysans sans terre.

De même, il y avait un scepticisme au sujet de la libéralisation des services. On a jugé que les négociations sur ce dossier n'avaient mené nulle part et que les offres déposées à la table ne présentaient aucun intérêt. Pour reprendre la comparaison d'un des observateurs, si le *commerce des services* était une bourse des valeurs, le conseil serait d'« acheter »; et si les *négociations* sur le commerce des services étaient une bourse des valeurs, le conseil serait de « vendre »[16]. C'est un problème inhérent à la

[15] Note des directeurs de publication : À la réunion du 16 février 2005 du sous-comité sur le coton, les États-Unis se sont opposés à la position des membres africains de l'OMC et d'autres pays les moins avancés qui voulaient que le programme de travail du sous-comité comprenne un mandat clair pour les négociations. Dans une proposition ultérieure émise le 25 février, les pays en développement ont proposé, entre autres, d'établir des modalités sur l'accès aux marchés, l'aide nationale et les subventions à l'exportation pour les négociations sur le coton. Voir « Differences Over Scope Of Work Programme Linger In WTO Cotton Sub-Committee », Bridges, *Weekly Trade News Digest*, vol. 9, n° 7, 2 mars 2005; http://www.ictsd.org/weekly/05-03-02/WTOinbrief.htm.

[16] Note des directeurs de publication : Confirmant cette impression sur l'état des négociations sur les services, un représentant principal de l'OMC

nature du commerce des services. Il n'est pas facile de faire des offres parce qu'elles impliquent des réformes réglementaires intérieures qui sont difficiles à saisir, sans parler de passer à l'action en raison de considérations politiques nationales. Il est tout simplement irréaliste de s'attendre à ce que les pays en développement concluent des accords exécutoires qui pourraient donner lieu à des paiements en vertu du mécanisme de règlement des différends, alors que les pays riches eux-mêmes ne parviennent pas à évaluer la mesure exacte de leurs engagements. Par exemple, un groupe spécial de l'OMC a conclu dans une décision récente que les États-Unis avaient en fait pris, bien que ces derniers affirment ne pas en avoir eu l'intention, des engagements aux termes de l'AGCS concernant les services de jeux de hasard[17]. L'Organe d'appel, qui a été saisi de la ques-

---

aurait décrit les services comme « l'élément de crise » à l'ordre du jour de la deuxième mi-conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue au début de mars 2005 à Mombasa, au Kenya. Voir « Services, NAMA, Development Priorities At Kenya Mini-Ministerial », Bridges, *Weekly Trade News Digest*, vol. 9, n° 7, 2 mars 2005; http://www.ictsd.org/weekly/05-03-02/WTOinbrief.htm.

[17] *États-Unis – Mesures visant la fourniture transfrontière de services de jeux et paris : rapport du groupe spécial* (document de l'OMC WT/DS285/R, 10 novembre 2004). Note des directeurs de publication : Dans ce cas, Antigua-et-Barbuda a allégué qu'une interdiction américaine de la fourniture transfrontalière de services de jeux et paris et certaines mesures restreignant les transferts de fonds et les paiements internationaux relatifs à ces services allaient à l'encontre des engagements pris par les États-Unis aux termes de l'AGCS. Le groupe spécial a conclu que la liste de l'AGCS pour les États-Unis incluait bien des engagements sur les services de jeux et paris et que plusieurs lois fédérales (*Wire Act*, *Travel Act* et *Illegal Gambling Business Act*, les deux dernières lorsqu'elles sont lues avec la législation des États) et les lois de plusieurs États étaient contraires à ces engagements. Ce cas comportait plusieurs caractéristiques importantes. Pour l'OMC, c'était le premier différend relatif à l'Internet et le premier cas où l'on invoquait l'article XIV de l'AGCS (exceptions générales) à la défense de mesures particulières (y compris aux fins de la protection de la morale et de l'ordre publics, argument que les États-Unis ont étayé en faisant valoir leurs inquiétudes au sujet du crime organisé et du financement du terrorisme international). De surcroît, à un niveau technique, la décision du groupe spécial a permis d'indiquer clairement que les engagements des États-Unis sur les services, en l'absence d'autres précisions de ces derniers, pourraient être interprétés comme se basant sur la liste de la Classification sectorielle des services et

tion, a annulé en grande partie la décision du groupe spécial en confirmant le droit des États-Unis de limiter les jeux de hasard sur Internet pour des raisons de morale publique. Cependant, il a confirmé, à l'instar du groupe spécial, que les États-Unis avaient inclus les jeux de hasard dans leur liste d'engagements et que l'interdiction de la prestation de ces services sur Internet constituait une interdiction à la prestation transfrontalière de services. Certains analystes estiment que cette décision pourrait susciter des questions systémiques lourdes de conséquences et susceptibles de freiner les négociations sur les services[18]. Certains ont donc conclu que le commerce des services devra continuer à se développer largement en dehors des règles commerciales[19]. C'est, de toute façon, ce qui se passe actuellement : le commerce des services est en train de trouver une voie, comme l'illustre l'exemple de l'Inde, devenue le principal pays de sous-traitance des services, non par suite des négociations commerciales mais en raison des forces du marché[20].

Cela soulève de nouvelles questions : Les pays en développement souscriront-ils au Cycle? Assureront-ils la volonté de le mener à terme?

Point de vue des pays en développement

Les observateurs proches des pays en développement rapportent que les pays du G-20 ont réellement des intérêts commerciaux

---

que les catégories de la *Classification centrale des produits* (CCP) des Nations Unies pourraient servir à clarifier le sens de ces engagements.

[18] Pour obtenir une analyse de la décision, voir *Bridges Weekly Trade News Digest*, « Antigua, US Gambling Dispute: Appellate Body Issues Mixed Report », vol. 9, n° 12, 13 avril 2005.

[19] Note des directeurs de publication : La principale solution de rechange à la libéralisation multilatérale est le mode sectoriel, comme dans les accords sur les télécommunications et les services financiers. Il se pourrait qu'on ne puisse pas généraliser cette approche et en faire une règle. De surcroît, les pays en développement pourraient craindre qu'il s'agisse d'un stratagème pour éviter le Mode 4.

[20] Voir par exemple, CIOInsight, *Global Outsourcing Report*, mars 2005, http://www.cioinsight.com/article2/0,1397,1776816,00.asp.

« offensifs » en plus des intérêts défensifs habituels, et qu'ils peuvent donc « être achetés » (ou, mieux peut-être, « ralliés ») avec la bonne offre. On a d'ailleurs souligné à ce propos que l'Inde avait un programme offensif dans le secteur des services, le Brésil, dans celui de l'agriculture, et la Chine, dans celui des biens.

On a cité le cas du Brésil pour lequel le Cycle présenterait des enjeux de taille :

- Le Brésil a maintenant un important lobby d'exportateurs. Contrairement à la situation qui prévalait durant le Cycle d'Uruguay, les intérêts agro-industriels sont des demandeurs actifs de la formulation d'une politique commerciale au Brésil.
- L'OMC est le cadre où le Brésil a choisi de négocier les règles, alors qu'il avait résisté aux règles de négociation de la ZLEA, dont les négociations se sont retrouvées poussées vers un « mode ZLEA allégé ».
- Le programme offensif du Brésil ne peut être négocié qu'au sein de l'OMC parce qu'il est impossible de traiter de l'agriculture dans les limites du Mercosur ou même de la ZLEA;
- Le Brésil et d'autres pays du G-20 sont conscients d'avoir modifié l'équilibre des forces dans les négociations commerciales et ils veulent profiter de l'occasion que leur offre le Cycle de Doha pour exercer leur pouvoir nouvellement acquis.

Certains ont estimé que cela aiderait les négociations si les pays industrialisés répondaient de manière crédible à l'intérêt manifesté par l'Inde pour le Mode 4 (mouvement transfrontalier des fournisseurs de services). Toutefois, pour bon nombre d'observateurs, cet argument n'est pas valable. Il n'y aura pas de Mode 4 dans un contexte commercial, soutiennent-ils : dans le monde industrialisé, les ministres ne voient pas la différence qui existe entre admission temporaire et admission permanente. Pour eux, le Mode 4 n'est qu'une formule du monde du commerce qui désigne en fait l'immigration. C'est de cette manière que l'on discute du Mode 4 au Congrès américain; et le représentant au Commerce des États-Unis n'a pas d'influence sur ce

débat : même dans le contexte de l'accord de libre échange États-Unis-Australie, il a été impossible d'inclure le mouvement temporaire des gens d'affaires. De son côté, l'UE n'a pu élargir le Mode 4 aux nouveaux membres et elle est encore plus inquiète de l'intégration éventuelle de la Turquie. C'est pourquoi on a soutenu que si la libéralisation selon le Mode 4 n'avait pas pu se faire à l'intérieur de l'UE, elle n'aura pas lieu ailleurs (toutefois, on a également relevé que le Royaume-Uni avait pris une position différente des autres pays de l'UE au sujet du Mode 4).

Toutefois, le Mode 4 est important pour les pays en développement, comme le prouve le rôle que jouent les envois de fonds dans la balance des paiements de bon nombre de pays pauvres. Des mesures simples, comme l'amélioration de la transparence de la réglementation nationale, qu'on pourrait voir comme des reculs pour ce qui est des progrès réalisés sur le Mode 4, n'apportent, hélas, effectivement rien à ceux qui sont réellement demandeurs dans les services, comme l'Inde. On dit à ces économies : « Nous ne voulons ni de vos travailleurs ni de vos services transfrontières. »

Mais l'étiquette « développement » du Cycle de Doha a suscité des attentes auxquelles on doit répondre d'une façon ou d'une autre. On a évoqué la possibilité de passer d'un volet sur le Mode 4 pour rallier les pays en développement, mais les solutions de rechange, telles que l'élargissement des exclusions particulières en vertu de l'accord sur les ADPIC charrient leur lot de problèmes. D'aucuns ont demandé où était la preuve qu'il serait possible d'élargir les exclusions particulières découlant des obligations relatives aux ADPIC pour les pays du G-90. Les États-Unis font pression pour des ADPIC-plus dans ses accords bilatéraux, non pour des ADPIC-moins. À ce propos, on a noté que l'Asie du Sud avait signé un accord avec les États-Unis comme pré-ALE, mais les obstacles liés à la propriété intellectuelle ont ralenti le processus. Les contreparties n'étant pas faciles à mettre en œuvre, il est difficile d'obtenir des concessions des États-Unis sur l'ouverture des marchés.

Si, en chiffres absolus, la plupart des populations pauvres vivent dans les pays du G-20, le volet développement d'un ac-

cord commercial revêt une importance particulière pour les petits pays en développement qui ne peuvent pas concurrencer les grandes pointures du G-20 comme la Chine, le Brésil et l'Inde. Si l'on veut que le Cycle de Doha donne lieu à des progrès tangibles en matière de développement, il faudra une assistance technique liée au commerce bien supérieure à ce qui est actuellement sur la table pour aider les membres du G-90, les pays qui ne disposent pas des ressources stratégiques afin de développer leur commerce et, dans ce contexte, leurs stratégies plus vastes de développement économique. Le Cadre intégré n'a pas été très impressionnant à cet égard. On a affirmé, par exemple, que la plupart des pays du G-90 ne savent pas encore comment concevoir leurs offres sur les services (l'aspect troublant de ce jugement est que, malgré sa faiblesse apparente, la plupart des observateurs voient le Cadre intégré comme le *seul* instrument important de ce genre).

La facilitation du commerce est un autre domaine où l'on peut promouvoir le développement. En effet, on estime qu'un bon tiers des autres acquis tirés de la libéralisation du commerce provient de la facilitation du commerce. L'Asie, en particulier, a beaucoup à gagner dans ce domaine. Pour dégager ces gains, la solution consiste à associer assistance technique et libéralisation des services d'infrastructure complémentaires. Ces aspects sont traités en partie dans le cadre d'initiatives unilatérales et en partie par la coopération régionale (p. ex. l'APEC). Jusqu'à maintenant, on n'a guère progressé dans ce domaine au Cycle de Doha, mais il est possible de faire plus – bien que la mesure dans laquelle cela contribue à des résultats plus importants dépend beaucoup de l'ambition manifestée dans d'autres parties des négociations.

Il serait également utile d'avoir un examen obligatoire de la mise en œuvre pour donner confiance aux économies en développement dans le fait que les engagements ont été respectés.

En fin de compte, de l'avis de certains, il faudra quelque chose de concret aux ministres du G-90 pour les gagner. Contrairement au Cycle d'Uruguay, il est impossible de forcer la main des pays en développement par l'engagement unique : maintenant qu'ils sont dans l'OMC, ils ont un droit de veto. En

outre, un grand nombre des pays pauvres plus petits sont mieux informés et ont rattrapé les autres (au moins à Genève; dans les capitales, certains pensent que ce serait une autre histoire). On ignore vraiment dans quelle mesure le processus décisionnel a réellement changé, mais il n'est pas certain que le Cycle de Doha peut être bouclé si on ne fait rien en matière d'engagements relatifs au développement.

Pourtant, on craint plus que les négociations de l'OMC ne donnent rien – et c'est ce qui pousse toutes les initiatives commerciales Sud-Sud. Certains en ont donc conclu que le G-90 ne constituerait pas un obstacle à un accord commercial. À Cancún, le G-90 « a marché » mais cela s'explique par le fait que l'UE a joué un mauvais jeu en attendant trop longtemps avant de faire des concessions sur les dites « questions de Singapour[21] »; dans les couloirs, beaucoup de représentants du G-90 étaient horrifiés par la rupture des négociations. Dans le Cycle de Doha, l'objectif du G-90 n'est pas de bloquer un accord, mais de modifier un peu la répartition des résultats. Leurs préférences sont actuellement en cours d'érosion, qu'ils s'engagent ou non dans le Cycle; le statu quo n'est donc pas viable.

Cela dit, le résultat qu'ils accepteront pourrait ne pas apporter grand-chose au développement. Le Cycle d'Uruguay s'est terminé à un niveau d'acceptation élevé du « consensus de Washington »; aujourd'hui, on est las des réformes. Au sein du G-90, les mesures relevant du traitement spécial et différencié visent strictement à protéger un espace absolu en matière de politiques publiques et une liberté à l'égard des pressions à la réforme. En fait, la proposition globale de juillet qui incluait diverses formes de traitement spécial et différencié risque la suppression de toutes les pressions en faveur des réformes.

[21] Les questions de Singapour étaient les suivantes : facilitation du commerce, transparence des marchés publics, lien entre le commerce et l'investissement et lien entre le commerce et la politique de la concurrence. Cette rubrique découle de la première réunion ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, où l'on a mandaté des groupes de travail chargés de ces questions.

Solution de rechange au traitement spécial et différencié

Une partie de la discussion à la table ronde a porté sur une proposition présentée par Andrew Charlton au sujet de l'abandon du principe de réciprocité comme base des négociations. Cette proposition entre dans le champ d'autres propositions de mesures relevant du traitement spécial et différencié, comme le « cycle gratuit » de Lamy pour les pays en développement, et on devrait l'envisager comme solution de rechange à d'autres formulations de ce type.

Selon la modalité proposée, les pays donneraient pleinement accès aux marchés aux pays qui sont à la fois plus petits et plus pauvres qu'eux. Cela entraînerait une importante libéralisation Sud-Sud, surtout dans les pays à revenu moyen, sans soumettre totalement les pays à la pression concurrentielle des pays qui sont plus riches et disposent de plus grands marchés.

Mais de prime abord, l'abandon du principe de réciprocité semblait créer des problèmes insurmontables d'économie politique.

- L'un des problèmes et non des moindres qui a été immédiatement relevé : cela isolerait les États-Unis.
- L'une des difficultés serait également les écarts importants de compétitivité des différents pays du Sud. Par exemple, l'Amérique latine ne pourrait pas s'ouvrir au Sri Lanka dans le domaine des textiles en raison des hausses subites des importations.
- Une telle proposition ne garantit pas une réaction de l'offre dans les pays pauvres, à moins de l'associer à une assistance technique liée au commerce.
- Les échanges commerciaux Sud-Sud se développent largement en dehors de l'OMC. Pourquoi ces pays voudraient-ils amener cette dynamique à l'intérieur de l'OMC, où elle est encadrée par des mesures exécutoires?
- On peut faire une distinction entre une libéralisation qui ouvre des débouchés importants pour le commerce et une libéralisation « qui prend ses désirs pour des réalités », catégorie à laquelle appartient l'initiative de l'UE « Tout sauf des armes ». Une libéralisation au service du commerce doit découler d'une perspective microéconomique, sans pour autant provenir de simples accords sectoriels. À cet égard, on a cité l'exemple de l'ICOA comme expérience naturelle de ce type de libéralisation au service du commerce.
- Deux distinctions importantes interviennent dans la question de la faisabilité des approches de libéralisation :
  - exécutoire ou volontaire
  - généralités ou exceptions

  Il est facile de donner accès aux marchés, sauf lorsque la concurrence est forte. Les points d'achoppement dans les négociations se situent à

l'endroit où l'on tire les gains du commerce. Certes, il y a les sauvegardes, mais dans le système actuel, les pays en développement ont des sauvegardes naturelles puisque les tarifs consolidés sont beaucoup plus élevés que les tarifs appliqués. Quand on en vient à ce qui est réellement exécutoire, les sauvegardes officielles sont le recours, et elles sont beaucoup plus coûteuses à appliquer, et limitées dans le temps.

- Et, ce qui n'est pas négligeable, l'automaticité semblerait placer un groupe important d'intervenants dans une nouvelle modalité : les négociateurs commerciaux eux-mêmes n'auraient plus de travail.

Toutefois, certains ont trouvé rafraîchissant d'avoir une autre vision des approches de libéralisation du commerce. Et comme d'aucuns l'ont fait remarquer, tout projet visionnaire est jugé impossible à mettre en œuvre au début. Mais si on peut en formuler une première ébauche, cela pourrait avoir un impact à long terme.

Et la proposition comporte des éléments intéressants :

- Nous devons formuler un principe « d'équité » comme celui-ci dans le contexte des négociations commerciales.
- La proposition offre une approche de la libéralisation du commerce qui biaise naturellement les avantages en faveur des pauvres.
- En outre, elle répond à certaines objections évidentes :
  - Elle n'exclut pas la possibilité que le Nord négocie à la baisse les taux de la NMF qui s'appliqueraient aux pays plus grands et plus riches.
  - Elle s'inscrirait dans une proposition globale plus large permettant des concessions intersectorielles afin de traiter des dossiers difficiles comme l'agriculture, les textiles et les vêtements.
  - De plus, les sauvegardes sont encore disponibles pour réagir aux hausses subites des importations.
  - S'il est vrai qu'un grand nombre de contrats Sud-Sud sont négociés, les coûts de négociation sont très élevés.
  - Les accords commerciaux Sud-Sud sont également des accords entre non-égaux. Il se pourrait que les contraintes qui pèsent sur la réaction de l'offre soient moindres dans un contexte de libéralisation entre pays en développement qu'entre pays en développement et pays industriels.

On a noté que la libéralisation « qui prend ses désirs pour des réalités » est conforme à la pensée économique. Pour les États-Unis, c'est uniquement une proposition d'adoption du libre commerce.

On a observé que, même pour certaines des personnes assises à la table, l'étendue des questions soulevées dans une discussion de vaste portée sur l'état actuel des négociations commerciales multilatérales était déroutante; vu sous cet angle, le défi qui consiste, pour les pays en développement, à rassembler tous les fils afin de formuler une politique nationale dans le contexte d'une négociation en direct – nous faisons ici référence au processus de regroupement des questions au niveau national – semble décourageant. On trouve donc un certain scepticisme sur la possibilité que les manœuvres de la onzième heure du genre de celles qui ont caractérisé la fin des cycles antérieurs marchent dans le contexte actuel.

En premier lieu, il y a la question de la transparence et de la légitimité qui, dans ce cycle, a réduit la possibilité de conclure des ententes au dernier moment derrière des portes closes. Comme les règles de l'OMC touchent les questions de gouvernance interne, les ministres se préoccupent à présent des affaires intérieures. Des questions sont posées sur ce qui se passe à Genève en ce qui concerne le processus politique national, non seulement dans les pays riches mais également dans les pays pauvres; en Inde, par exemple, on pense que l'OMC doit légitimer les règles négociées dans le Cycle d'Uruguay, surtout dans le domaine des services. Pour simplifier, le commerce prend une dimension politique dans le monde en développement – on tient des référendums, et le contenu des négociations et les effets éventuels de certaines propositions ont plus de visibilité dans la presse.

Le G-90 était vu comme posant plus de problème à cet égard que le G-20, dans la mesure où, au sein des pays du G-90, il existe une préoccupation au sujet de la « légitimité démocratique » : par conséquent, même si on ne croit pas que l'OMC ait quelque chose à voir avec la démocratie dans un contexte de « gouvernance mondiale », un geste dans cette direction doit au moins être fait. À titre d'exemple, on a avancé que l'Afrique ne s'oppose pas à des règles mondiales uniformes; la question est la participation au processus par lequel on établit ces règles.

L'Afrique a aussi un programme offensif dans le domaine de l'agriculture et des améliorations à l'accès aux marchés non agricoles, y compris par le traitement des règles d'origine. Mais le programme doit être préparé soigneusement et le processus est important.

Cela complique le processus des négociations. Depuis Seattle, on s'est orienté vers un processus qui fait appel aux réunions en petits groupes (les réunions « des amis du secteur »), où l'information est ensuite déployée en direction de tous les membres. S'ils ne participent pas tous directement, les membres sont au moins représentés en principe. Un tel processus, qui consiste à passer de petits groupes à de grands groupes, pour élaborer les propositions et les promouvoir ensuite, afin de trouver les moyens de faire progresser les négociations, a été activement exploité par le groupe de négociation sur l'agriculture; par exemple, on s'est servi de cette approche pour trouver comment convertir certains droits dans l'agriculture en droits ad valorem, en présentant d'abord la proposition devant une mini-réunion pour la faire revenir ensuite à Genève. Mais les observateurs n'ont pas vu cette méthode systématisée dans d'autres groupes de négociation. En outre, si elle facilite des progrès rapides, cette approche a ses propres problèmes de transparence. On a noté que les mini-réunions étaient de fait des « chambres vertes » et échappaient aux contraintes de transparence auxquelles sont soumises les réunions officielles de l'OMC.

En second lieu, il y a la question du processus politique de regroupement à l'appui de la formulation d'une proposition viable. Les membres ont besoin de comprendre qui gagne et qui perd à partir d'une proposition donnée. Sans cette compréhension, il est impossible de déterminer si une proposition suffit à acheter tout le monde. L'Union africaine possède un secrétariat et une capacité de recherche, et elle peut examiner les options et les concessions et bâtir ses positions. Mais le système ne fonctionne pas encore très souplement; la question du processus destiné à coordonner les divers sous-groupes régionaux demeure une difficulté pour l'Afrique.

Il faut donc une analyse neutre des coûts et des avantages pour permettre aux membres africains de l'OMC de souscrire avec confiance à un accord. On a suggéré que les pays de l'OCDE pourraient apporter une aide en consacrant seulement cinq pour cent de leurs ressources d'analyse afin de tenir compte de l'Afrique dans leurs études des impacts de certaines options de négociation. Reconnaissant que les coûts sont substantiels, on a posé la question : Que fait la Banque africaine de développement? Et qu'en est-il du segment africain du personnel de la CNUCED?

Faut-il réformer le processus de l'OMC?

Faire cadrer la nécessité de la transparence et de la légitimité avec la nécessité d'un processus gérable soulève la question suivante : l'OMC a-t-elle besoin d'une réforme procédurale et institutionnelle?

Selon certains, la contribution du rapport Sutherland aux questions de procédure serait assez faible : le rapport reprend de vieilles idées, comme la création d'un groupe consultatif des dix-huit (CG18) et la tenue de réunions ministérielles annuelles, et réitère les habituels appels à l'apport de ressources supplémentaires pour le Secrétariat et à une plus grande transparence des processus de l'OMC.

Mais, on l'a noté, les réunions ministérielles demandent beaucoup de temps et d'énergie et peuvent devenir des cirques très coûteux, ce qui rend contestable l'idée proposée dans le rapport. Entre-temps, celle qui porte sur un nouveau groupe consultatif rappelle que, si l'OMC ne dispose pas encore d'un cadre pour discuter des questions ni de capacités d'analyse suffisantes, les membres ont opposé leur veto à l'idée d'utiliser le mécanisme d'examen des politiques commerciales pour l'établissement de liens.

De façon plus générale, le rapport a été critiqué pour avoir les caractéristiques d'un « document de comité », c'est-à-dire son absence de vision claire et sa tendance à ressasser des problèmes déjà fort connus (en particulier le régionalisme qui sévit et fait peser des risques sur le système multilatéral). Le rapport

a été décevant pour les économies en développement parce qu'on n'a pas cherché à répondre à la question : « À quoi sert l'OMC ? » L'OMC concerne-t-elle uniquement la législation commerciale, la gouvernance mondiale ou vise-t-elle également le développement? Les difficultés auxquelles sont confrontés les pays en développement dans leur processus de regroupement n'ont pas été abordées non plus dans le rapport, même si on a relevé que la recommandation sur la visite du directeur général aux groupes régionaux serait utile pour stimuler la production de rapports réguliers sur les implications des propositions négociées pour certaines régions et certains pays.

Mais du point de vue du fonctionnement de Genève, on a jugé que le rapport Sutherland formulait des recommandations valables. Pourquoi, a-t-on demandé, n'aborde-t-on les questions institutionnelles que vers la fin du cycle? Ce sont des questions importantes qui devraient être incluses au début. Il est impossible de les remettre à plus tard comme certains l'ont suggéré – le fait qu'elles soient à l'ordre du jour n'est pas une excuse pour passer son temps sur la plage de Cancún ou aller faire ses courses à Hong Kong! À cet égard, le rapport était inopportun, ce qui explique en partie le fait qu'il soit tombé à plat – les membres de l'OMC étant, en fait, préoccupés.

Vers une réussite à Hong Kong

Il se pourrait bien qu'il ait été une très grande erreur de lancer le Cycle de Doha vers la fin de 2001, avant la fin du Cycle d'Uruguay et avant qu'on ait digéré ses résultats, l'accession de la Chine à l'OMC et son intégration au système commercial mondial. Mais, comme l'a dit un commentateur, il n'y a plus de retour en arrière possible.

Les vents contraires au Cycle ont de multiples origines à l'heure actuelle.

Premièrement, le programme de commerce multilatéral prend place dans une sorte de vide politique. Les observateurs sont nombreux à se demander en particulier si, après l'Iraq, les États-Unis se réengageront dans un programme multilatéral. Et, si on accorde une valeur à la prévision selon laquelle le nouveau

Congrès américain ne se montrera pas enthousiaste envers le multilatéralisme, que doit-on faire à Hong Kong?

Deuxièmement, le commerce n'a guère d'influence sur la volonté politique dans les grandes capitales, et s'il en a, elle est souvent négative (p. ex. résistance face au Mode 4).

Troisièmement, il y a les diverses complications liées au programme de 2005, notamment les changements parmi les principaux négociateurs et la nomination du nouveau directeur général de l'OMC, deux situations qui canalisent souvent l'énergie ailleurs que dans les négociations.

Élément plus important encore, il n'y a pas de réponse claire à ce qui est toujours la grande question d'un cycle de négociations sur le commerce : « Où sont les intérêts commerciaux? » L'économie politique du commerce signifie négocier *par l'intermédiaire* de négociateurs commerciaux *avec* les intérêts nationaux – et les intérêts nationaux, sauf pour certains groupes d'intérêts étroits, sont peu engagés.

Renonçons-nous pour l'instant à nos ambitions afin de gagner le temps de concevoir des politiques qui marchent dans le monde réel et complexe actuel? On juge très improbable la possibilité d'arriver à une conclusion à la prochaine conférence ministérielle de l'OMC, mais de bons résultats à Hong Kong ouvriraient réellement la voie vers la dernière étape. En même temps, l'expiration de l'autorisation de négocier des accords commerciaux accordée à l'Administration américaine (en 2007) laisse peu de temps pour boucler l'affaire. Ces considérations donnent à certains observateurs un sentiment d'urgence : c'est le moment de faire participer tous les membres et tous les groupes d'intérêt.

En ce qui a trait au processus, on a avancé que le succès à Hong Kong dépendait de l'obtention d'une bonne première approximation du texte d'un accord au milieu de 2005; de la même façon, que le texte soit disponible ou non, ce sera un bon moyen pour les membres de savoir s'il convient de commencer à prendre des mesures d'urgence. Pour reprendre les paroles d'un participant, les représentants ne doivent pas laisser à leurs ministres un fouillis à démêler. Il y a peu de ministres capables de s'asseoir à la table et de discuter de détails minutieux avec

les experts – la conférence ministérielle ne doit donc pas être alourdie par une trop grande quantité de détails. La réunion ministérielle du GATT de décembre 1988 à Montréal a été décrite comme un échec lamentable pour cette raison. En même temps, il est indispensable que les ministres participent et aient le sentiment de participer. Cela peut prendre beaucoup de temps et d'énergie au Secrétariat et aux présidents des groupes de négociation, mais c'est vital si on veut réussir. À Punte Del Este, on a rappelé que l'Inde voulait rencontrer le président de la Conférence tous les soirs après la fin des sessions – et on a accepté. Et à la fin du Cycle d'Uruguay, Peter Sutherland, appuyé par le Groupe des amis du président, a géré très habilement le processus. Par contre, ça n'a pas été le cas à Bruxelles et les réactions des gens l'ont montré.

Vu les contraintes de temps, certains s'inquiétaient du peu de progrès réalisé au début de 2005, bien que Zoellick, représentant au Commerce des États-Unis, ait fait avancer les choses à Davos en janvier, juste avant de quitter son poste, en indiquant que les États-Unis étaient prêts à utiliser des coefficients différents pour les pays en développement et les pays industrialisés dans la formule de réduction des tarifs. Avec la perte de Zoellick et de Lamy, commissaire européen au Commerce, l'ambassadeur brésilien Celso se retrouve à être le seul véritable spécialiste parmi les principaux négociateurs.

À cela s'ajoutent toutes les distractions que sont les cycles politiques nationaux et les autres programmes internationaux. Par exemple, certains ont affirmé que le temps pris pour nommer le remplaçant de Zoellick comme représentant au Commerce des États-Unis n'a pas facilité l'organisation du processus de 2005[22]. De son côté, l'Europe est aux prises avec ses propres complications internes : le Royaume-Uni, qui préside le G7/G8 en 2005 et l'UE au deuxième semestre de l'année, doit tenir ses élections générales en mai, ce qui pourrait mobiliser une partie de l'énergie du Britannique Peter Mandelson, le successeur de Pascal Lamy au poste de commissaire européen au

[22] Robert Portman a été nommé représentant au Commerce des États-Unis à la mi-mars 2005.

Commerce. Ensuite, l'attention se portera sur le processus interne de l'UE avant le Sommet du G7/8 à Gleneagles. Par ailleurs, il était anticipé que le rapport de la Commission pour l'Afrique au G7 déboucherait sur une initiative en faveur de l'Afrique au Sommet de Gleneagles en juillet. Ensuite, tous les Européens partiront en vacances! Et en septembre, tout le monde se réveillera et comprendra la nécessité de préparer une proposition pour Hong Kong ou de commencer à dégonfler les attentes en vue de la Conférence.

La question s'est donc posée comme suit : commençons-nous à revoir nos ambitions à la baisse pendant l'été et à préparer le monde à la probabilité que Hong Kong accouchera d'une souris? Et dans l'affirmative, comment le faire sans miner l'OMC?

Mais pour remonter le moral aux pessimistes, on a rappelé aux participants que le Cycle d'Uruguay avait bien produit un accord global et ambitieux, résultat dont les négociateurs ont été les premiers surpris!

Les yeux grands fermés? Au-delà de l'accès aux marchés dans les arrangements commerciaux régionaux Nord-Sud

Dan Ciuriak*

Le présent chapitre propose un résumé thématique des idées débattues à un séminaire parrainé Centre de recherches pour le développement international (CRDI) dans le cadre de l'initiative de programme Commerce, emploi et compétitivité et qui s'est tenu à Ottawa (Canada) le 17 février 2005. Ce séminaire portait sur cinq thèmes :

- *La portée et les avantages escomptés des accords commerciaux régionaux Nord-Sud intéressant l'Asie, l'Afrique et l'Amérique centrale.*
- *L'évaluation des avantages pour le développement des arrangements régionaux en tant que mécanismes de libéralisation du commerce des services non traditionnels et d'harmonisation des réglementations afférentes.*
- *Le point de savoir si les dispositions relatives à l'investissement des accords régionaux et bilatéraux actualisent les avantages potentiels pour le développement de l'investissement étranger direct (IED).*
- *Le règlement des questions de concurrence transfrontières en l'absence de multilatéralisme : les dispositions relatives à la concurrence des accords internationaux.*
- *Les risques et les possibilités que présente pour les pays en développement la négociation de nouveaux accords Nord-Sud.*

Les communications présentées au séminaire rendaient compte des travaux de membres de réseaux de recherche en politique commerciale implantés dans des pays en développement et soutenus par le CRDI, qui examinent les problèmes et les possibilités que suscitent les arrangements régionaux. Ont participé au séminaire : des représentants d'organisations internationales; des membres de ministères et organismes u gouvernement canadien, le personnel du CRDI, ainsi que ses partenaires et réseaux de recherche; des universitaires; des organisations non gouvernementales; des représentants du secteur privé; et d'autres experts de la politique commerciale internationale et du développement.

On trouvera un compte rendu plus détaillé du séminaire, ainsi que le texte des communications et exposés qui y ont été présentés, sur le site Web du CRDI, à l'adresse suivante : http://web.idrc.ca/en/ev-51329-201-1-DO_TOPIC.html).

---

* Économiste en chef adjoint, Affaires étrangères et Commerce international Canada. L'auteur assume seul la responsabilité de la synthèse et de l'interprétation des communications présentées au séminaire et des débats dont elles ont fait l'objet. Les opinions exprimées ici ne sont pas nécessairement celles des participants au séminaire, ni du CRDI, ni d'Affaires étrangères et de Commerce international Canada.

Introduction

La ruée vers le régionalisme dont témoigne la stupéfiante prolifération d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux (ACR) a fait naître la crainte que leurs inconvénients et leurs avantages pour le système commercial – pour les pays considérés isolément, et en particulier pour les pays en développement et les pauvres du monde – n'aient pas été évalués comme ils devraient l'être. D'où le titre du séminaire dont le présent chapitre rend compte : *Les yeux grands fermés?*

On reconnaît en général plusieurs avantages aux ACR :

- Ils peuvent procurer des avantages tangibles, sous la forme du développement des échanges, plus vite que le lourd processus multilatéral.
- Ils peuvent faciliter une libéralisation plus profonde et plus large que le processus multilatéral, dont le programme est maintenant si considérable qu'il est difficile aux participants de mettre de nouvelles questions à l'ordre du jour.
- Ils peuvent contribuer à l'implantation de réformes économiques favorables à la croissance.
- Ils peuvent dynamiser les négociations multilatérales.

La voie régionale/bilatérale paraît donc une possibilité intéressante pour les pays en développement qui ne sont pas disposés à mettre leurs programmes économiques en attente pendant que les négociations multilatérales avancent à pas de tortue. Le fait que le prix de l'accession à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) soit devenu plus élevé – les nouveaux venus ont en effet été obligés de prendre des engagements beaucoup plus exigeants que leurs prédécesseurs – ne fait qu'accroître l'intérêt de l'orientation régionale/bilatérale pour les pays en développement qui ne sont pas encore membres de cette organisation.

Il existe plusieurs catégories d'ACR, que distinguent de notables différences. Les arrangements régionaux Sud-Sud, c'est-à-dire les ACR liant seulement des pays en développement, peuvent faire en sorte que les échanges produisent des gains nets, sont généralement considérés comme des facteurs de croissance économique et peuvent servir d'appuis, plutôt que d'obstacles, à l'action et aux décisions multilatérales. Ils peuvent

aussi faciliter l'harmonisation des politiques sociales et créer un cadre de discussion pour l'élaboration de mesures économiques fondées sur un partage de la souveraineté.

Mais les ACR présentent aussi certains risques. Du point de vue le plus général, ils mettent en péril le principe de non-discrimination qui est au fondement du système commercial multilatéral. Les règles commerciales deviennent de plus en plus complexes, leurs éléments pouvant faire l'objet de nombreuses combinaisons et permutations, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OMC. La prolifération des ACR a créé un écheveau de règles et d'engagements qui posent des problèmes notoires de coordination et de systématisation, lesquels freinent souvent la mise en œuvre et l'évolution de ces arrangements dans la pratique. Que l'on songe par exemple aux à-coups et arrêts de l'histoire des arrangements régionaux en Afrique, ainsi qu'à la série des accords conclus entre les Communautés européennes d'une part, et d'autre part les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les ACR Nord-Sud sont une donnée relativement nouvelle. La théorie économique induit à penser qu'ils peuvent procurer des gains économiques supérieurs à ceux des arrangements Sud-Sud, du fait de l'écart plus grand entre les niveaux de revenu et de productivité des parties. Cependant, les accords Nord-Sud récemment conclus prévoient beaucoup plus que l'accès préférentiel des exportations de marchandises des parties aux marchés les unes des autres qui génère de tels gains. La plupart de ces accords comportent maintenant des dispositions dépassant de beaucoup le champ de l'accès aux marchés, dont le caractère ou les effets probables n'ont guère fait l'objet d'un examen systématique. On voit donc que, dans leur désir d'élargir leur accès aux marchés, les pays en développement risquent de négocier des accords sans savoir exactement à quoi ils s'engagent. Est-ce qu'ils négocient, pour emprunter le titre d'un film de Kubrick, « les yeux grands fermés »?

Pour bien mesurer les risques que comportent les ACR, les décideurs des pays en développement doivent se mettre à même de répondre à de nombreuses questions :

- Que se passe-t-il dans le domaine du commerce international et dans d'autres domaines d'action publique liés à la mondialisation?
- Quels sont les buts des parties aux négociations et la portée des divers accords régionaux? Les dispositions de ces accords s'appliquent-elles aux objets souhaités et sanctionnent-elles les niveaux d'engagement voulus? Quels seront leurs effets sur le développement, considérés isolément et dans leur ensemble?
- Ces dispositions sont-elles compatibles avec les ententes qui ont déjà été conclues, ou qui le seront vraisemblablement, dans le cycle en cours des négociations de l'OMC?

Le séminaire, en rassemblant des participants de nombreux pays et régions, a permis une analyse comparative complète de ces questions et ainsi contribué à la constitution d'une base de connaissances susceptible d'aider les pays en développement à négocier « les yeux grands ouverts ».

La libéralisation Nord-Sud, Sud-Sud et multilatérale : points de vue d'Asie, d'Afrique et des Amériques

La nature et le dosage des facteurs qui déterminent l'évolution du régionalisme varient selon les parties du monde en développement.

En Asie de l'Est, on a vu émerger ces dernières années un ensemble bigarré d'arrangements préférentiels qui se chevauchent parfois, notamment des propositions bilatérales, trilatérales et plurilatérales rassemblant des partenaires régionaux aussi bien qu'extra-régionaux (dont les États-Unis sont le plus important). Cette ruée vers le régionalisme s'explique en partie comme une réponse à la crise économique et financière asiatique de 1997-1998. Les effets de « contagion » qui se sont fait sentir dans toute la région ont ajouté à l'attrait de la coopération régionale. Facteur encore plus fondamental : étant donné la tradition de rivalité économique et politique entre le Japon et la Chine, les déplacements tectoniques provoqués par le redémarrage économique de cette dernière ont accentué le besoin d'un cadre propre à réduire au minimum les risques de friction entre ces deux puissances économiques, en supplément des discipli-

nes de l'OMC, dont ils font tous deux partie. Pour l'Asie de l'Est, les ACR représentent donc une manière de progresser vers ses objectifs de coopération économique régionale et de développement dans des domaines très divers malgré la lenteur du processus multilatéral, ainsi qu'un meilleur moyen que les arrangements multilatéraux pour atteindre ses objectifs politiques.

Les pays d'Asie du Sud se sont aussi montrés actifs dans l'établissement d'arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux[1], apparemment encouragés dans cette voie par l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún en 2003. En général, l'objectif principal des pays d'Asie du Sud dans la négociation d'ACR, avec les partenaires du Nord en tout cas, a été jusqu'à maintenant de s'assurer l'accès aux marchés que les négociations de l'OMC ne leur avaient pas permis d'obtenir. Cependant, a-t-on fait observer, comme ces accords sont souvent dépourvus d'objectifs clairs de développement, ils risquent d'introduire des « conditionnalités » dangereuses pour celui-ci et contraires à l'intérêt public, réduisant ainsi les avantages de l'accès aux marchés préférentiel ou en franchise de droits. Si l'on songe par exemple aux négociations entre les États-Unis et le Sri Lanka, l'admission en franchise des exportations sri-lankaises y était subordonnée à l'adoption par le Sri Lanka de certaines politiques qui, entre autres, faisaient augmenter ses coûts de produc-

[1] Note du directeur de la publication : Si la discussion sur ce point était orientée principalement vers les accords Nord-Sud, il faut signaler la conclusion en Asie du Sud de plusieurs nouveaux arrangements Sud-Sud dignes de mention. Pensons par exemple à l'Accord de libre-échange d'Asie du Sud (ALEAS), qui réunit les membres de l'Association pour la coopération régionale de l'Asie du Sud (SAARC) – soit le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan et le Sri Lanka – et qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 2006, à l'Initiative de la Baie du Bengale en matière de coopération technique et économique multisectorielle (qui rassemble le Népal, l'Inde, le Bangladesh, le Bhoutan, le Sri Lanka, le Myanmar et la Thaïlande), ainsi qu'à divers ACR liant les économies d'Asie du Sud à la Chine, à l'ANASE et à d'autres économies d'Asie de l'Est. Un séminaire du CRDI, tenu en décembre 2005 à Hong Kong, en marge de la Conférence ministérielle de l'OMC, a examiné les questions que soulèvent ces faits nouveaux.

tion de vêtements de confection et rendaient moins abordables pour lui les prix des médicaments[2].

On a relevé un problème semblable avec les nouveaux schémas SGP adoptés par les pays du Nord qui établissent des différences entre les bénéficiaires du SGP. Par exemple, le programme d'incitations GSP-plus de l'Union européenne offre des avantages supplémentaires aux pays qui appliquent certaines normes internationales en matière de droits de la personne et de droits des travailleurs, de protection de l'environnement, de lutte antidrogue et de bonne gouvernance. Or, de nombreux pays du Sud ne sont pas en mesure de remplir les conditions auxquelles ces avantages sont subordonnés, d'où il s'ensuit une discrimination inévitable entre les bénéficiaires de préférences tarifaires[3]. Les États-Unis ont de même subordonné la possibilité de bénéficier d'avantages SGP à la coopération à des programmes politiques de lutte antidrogue et de répression du terrorisme. En outre, l'application de règles d'origine aux fins d'admission aux programmes SGP peut poser des obstacles aux pays d'Asie du Sud qui ne disposent que de bases de production restreintes et

---

[2] Les mesures destinées à remplir les conditions relatives à la propriété intellectuelle ont été par la suite contestées devant les tribunaux du Sri Lanka et annulées par sa Cour suprême, ce qui a nécessité la modification de la législation de mise en œuvre de l'accord.

[3] Par exemple, la possibilité de bénéficier des avantages du SGP-plus de l'UE dépend de la ratification et de la mise en oeuvre de 27 conventions, dont 16 sont liées aux droits de la personne et aux droits des travailleurs, et 11 se rapportent à des questions de gestion publique et de protection de l'environnement. S'il est vrai que l'Inde a contesté avec succès un des aspects de ce programme dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC (DS246 : *CE – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*), l'Organe d'appel a ouvert la voie à la constitution d'un régime de cette nature qui serait tenu pour compatible avec l'OMC en statuant qu'un schéma SGP peut être considéré comme non discriminatoire même si tous les bénéficiaires du SGP ne reçoivent pas un traitement tarifaire identique ou si les préférences tarifaires sont axées sur un besoin de développement, financier ou commercial particulier et sont offertes à tous les bénéficiaires qui partagent ce besoin. Voir le site Web de l'OMC (Nouvelles), à l'adresse http://www.wto.org/english/news_e/news04_e/dsb_20apr04_e.htm, consulté le 8 décembre 2005.

doivent par conséquent importer des biens de production; tel est le cas pour les règles d'origine dont l'UE fait dépendre l'accès à son programme SGP. Enfin, on a exprimé la crainte que les dispositions d'ACR obligeant à adopter des normes internationales ne limitent le régime de flexibilité et d'exceptions que les accords de l'OMC offrent aux pays du Sud pour faciliter la réalisation de leurs objectifs de développement et d'action publique.

Le point de vue africain sur les ACR était plutôt centré sur les lacunes de l'infrastructure économique qui peuvent réduire l'aptitude des accords de cette nature à stimuler la croissance économique et le développement. Si l'on prend l'exemple de l'ALE entre l'Afrique du Sud et l'UE, il a effectivement fait augmenter les exportations sud-africaines vers l'UE, mais à un taux annuel décevant de 4 à 5 %, de sorte que la part de l'UE dans les exportations sud-africaines est restée stable à 30-31 %, sans qu'on puisse constater de progrès sensibles sur le plan de l'« approfondissement » ou de l'« élargissement » des échanges[4]. Dans le cadre de l'ACR entre l'Afrique du Sud et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le nombre des catégories d'importations admises en franchise en Afrique du Sud est passé de 40 en 2000 à 70 en 2003. Cependant, si les importations en provenance de la SADC ont régulièrement augmenté pendant la période 2000-2003, leurs taux d'accroissement avaient en fait été plus élevés de 1996 à 1999. On a attribué la faible réponse à cet ALE pour une grande part au sous-développement des corridors de transport, qui limite matériellement la possibilité d'exporter en grandes quantités, ainsi qu'au sous-développement des services financiers, de télécommunications et autres qui facilitent les relations commerciales – encore qu'on ait aussi mentionné les problèmes posés par les règles d'origine et l'insuffisance des réglementations nationales.

Les différences entre les accords Nord-Sud et les accords Sud-Sud ne sont nulle part aussi manifestes que dans les Améri-

[4] Note du directeur de la publication : L'approfondissement du commerce consiste à exporter en plus grandes quantités un éventail étroit de produits, tandis que l'élargissement des échanges consiste à en exporter un éventail plus large et plus diversifié.

ques. Étant donné la proximité géographique des États-Unis et le caractère plus développé des infrastructures de transport Nord-Sud qui caractérisent cette région, le commerce Nord-Sud y domine, autant sous le rapport de la valeur des échanges que de la mesure où ils sont prix « au sérieux », en particulier en cas de différends commerciaux. On constate aussi des différences qualitatives : le commerce Nord-Sud est plutôt fondé sur la complémentarité et l'avantage comparatif, tandis que le commerce Sud-Sud tend à s'orienter vers la concurrence dans les secteurs d'exportation privilégiés par plusieurs pays. En outre, les négociations Nord-Sud portent sur un plus grand nombre de questions, dont les droits de propriété intellectuelle, les droits des travailleurs et la protection de l'environnement, et, plus généralement, exercent une pression favorable à l'économie de marché (non sans susciter souvent des controverses et des protestations altermondialistes); les accords Sud-Sud, quant à eux, se concentrent plutôt sur le commerce proprement dit.

On estime que la négociation d'ACR Nord-Sud exige moins de ressources et de temps que les négociations dans le cadre de l'OMC, mais aussi que les pouvoirs de négociation y sont plus inégaux – encore que les pays en développement (même les plus grands comme la Chine et l'Inde) doivent aussi composer avec une telle asymétrie au sein de l'OMC.

Les ACR et la libéralisation du commerce des services

Les pays en développement ont commencé à libéraliser le commerce des services aux niveaux unilatéral, bilatéral/régional (par des accords Sud-Sud aussi bien que Nord-Sud) et multilatéral. Mais les progrès sur cette voie se sont révélés lents, difficiles et en général marginaux, que ce soit dans le cadre de l'OMC ou dans celui des négociations régionales, en dépit du fait que la théorie économique donne à penser que la libéralisation du commerce des services est une source en grande mesure inexploitée de croissance économique et que la libéralisation des services destinés aux producteurs a des effets d'entraînement assez considérables sur les secteurs de production de biens.

La résistance à la libéralisation du commerce des services se fonde souvent sur des arguments élaborés à l'appui du protectionnisme en matière de biens. Cependant, elle s'explique aussi par la diversité des types de services et la complexité des questions théoriques et pratiques que soulèvent les réglementations et les institutions mises en jeu par les négociations. Cet état de choses donne à penser qu'il convient de tempérer les espoirs de progrès rapides en ce qui concerne l'établissement de règles (qu'il s'agisse de la réforme des réglementations intérieures, des sauvegardes d'urgence ou des subventions liées aux services) ou l'accès aux marchés dans les secteurs difficiles (tels que les transports aérien et maritime, les services audiovisuels, les services d'éducation et de santé, et la mobilité de la main-d'œuvre)[5].

Les observateurs ont tiré un certain nombre de leçons de l'expérience des pays en développement en matière de libéralisation du commerce des services.

Premièrement, un des facteurs les plus importants de l'accroissement du commerce des services s'est révélé être la libéralisation unilatérale, qui s'est faite dans une grande mesure au moyen de la privatisation, de la démonopolisation et de l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché – y compris de fournisseurs étrangers, avec la mutation, à la fin des années 1980, de la politique de l'investissement étranger direct (IED), qui est passée de la restriction des entrées de capitaux à leur promotion active.

Deuxièmement, étant donné la multiplicité des voies qu'emprunte la libéralisation du commerce des services, la cohérence des politiques pose problème. Les États doivent examiner attentivement la nature des engagements à prendre sur cha-

[5] Le différend touchant les services de jeux d'argent en ligne récemment porté devant l'OMC par Antigua-et-Barbuda contre les États-Unis a mis en évidence la difficulté que les membres de l'OMC peuvent avoir à comprendre leurs propres engagements. Dans cette affaire, il a été statué que les États-Unis s'étaient engagés à libéraliser le commerce des services de jeux d'argent, ce que les États-Unis ont déclaré avoir fait par inadvertance. S'il est vrai que l'OMC, en appel, s'est prononcée dans une large mesure en faveur des États-Unis, le fait que ceux-ci n'eussent pas mesuré la portée de leur propre proposition est particulièrement révélateur.

cune de ces voies, compte tenu de l'expérience acquise en matière de mise en œuvre, la leur propre aussi bien que celle de leurs partenaires commerciaux (y compris la mesure dans laquelle les pays industrialisés ont tenu parole après avoir offert de l'assistance technique et un traitement spécial et différencié). Alors que les accords Nord-Sud, tels que l'Accord de Cotonou[6], en général s'appliquent à un plus grand nombre de secteurs de services et exigent des engagements de libéralisation plus profonde que les accords multilatéraux ou Sud-Sud, les accords Sud-Sud ont tendance à susciter des problèmes de mise en œuvre et d'exécution qui en réduisent l'effet.

Troisièmement, la question se pose de l'ordre dans lequel il faut libéraliser les secteurs en cause dans l'intérêt du développement. En libéralisant d'abord les services destinés aux producteurs, on accroît la compétitivité dans d'autres secteurs de services et dans les secteurs de biens, de manière analogue à l'effet produit par les réductions tarifaires appliquées aux biens intermédiaires.

Quatrièmement, pour ce qui concerne l'ordre des partenaires commerciaux, on recommande souvent de procéder d'abord à une libéralisation intégrale entre pays en développement, et seulement ensuite avec les pays industrialisés.

Cinquièmement, le mode 4 (mouvement des fournisseurs de services) est un moyen important pour les pays en développement de tirer profit d'un élargissement de l'accès aux marchés de services du monde industrialisé. On constate dans les pays en développement un vif intérêt pour le mouvement de la main-d'œuvre, qui témoigne de l'importance croissante des envois de fonds de travailleurs expatriés. Même une libéralisation

[6] L'Accord de Cotonou, signé entre le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'UE en juin 2000, prévoit la négociation d'accords de partenariat économique (APE) entre des groupes régionaux d'Etats ACP d'une part, et l'UE d'autre part. Les éléments commerciaux de ces APE doivent être négociés d'ici à 2007. Les APE sont des accords tarifaires préférentiels qui prévoient la suppression progressive de tous les obstacles au commerce, y compris des services, d'abord entre les Etats des groupes régionaux en question, puis entre ces groupes et l'UE.

qui permettrait le mouvement temporaire de la main-d'œuvre pourrait se traduire par des avantages substantiels.

Sixièmement, il faut prendre en compte la capacité de réaction de l'offre des secteurs intérieurs de services et les coûts d'ajustement lorsqu'on envisage une libéralisation rapide dans le cadre d'accords Nord-Sud, étant donné que les fournisseurs des pays industrialisés sont en général beaucoup plus puissants que leurs homologues de l'intérieur. Certains observateurs estiment que même l'asymétrie inhérente au régime de l'OMC pour ce qui concerne la mise en œuvre des engagements de libéralisation ne suffit pas à régler ce problème.

Septièmement, les disciplines relatives aux subventions sont d'une importance critique pour les pays en développement, parce qu'il leur est difficile de soutenir la concurrence de partenaires commerciaux étrangers massivement subventionnés.

En général, plus sont fermes les engagements d'assistance technique et de soutien à la réaction de l'offre et à l'ajustement dans les pays en développement, plus il y a de chances que ces derniers entreprennent le degré voulu de libéralisation du secteur des services.

En ce qui a trait aux modalités, on a fait peu de progrès sur le plan multilatéral, c'est-à-dire dans les négociations relatives à l'AGCS du Cycle de Doha. Cependant, les négociations sur les services dans le cadre des accords régionaux/bilatéraux n'étant guère limitées par les règles multilatérales, on peut obtenir des résultats plus importants, du type AGCS-plus, par le moyen de tels accords.

Une des méthodes possibles consiste à adopter l'architecture de l'ALENA dans l'ACR. Selon cette approche, le commerce transfrontières des services (modes 1 et 2 de l'AGCS) fait l'objet de disciplines particulières au commerce des services, tandis que des disciplines génériques (non particulières aux services) sont appliquées au mouvement des capitaux et à la présence commerciale (mode 3), ainsi qu'au au mouvement des fournisseurs de services (mode 4). Contrairement à l'AGCS, qui prévoit une liste positive des secteurs visés par la libéralisation, l'ALENA prévoit une liste négative, c'est-à-dire une liste des exceptions à la libéralisation. Cette dernière approche se révèle

utile à certains égards : elle favorise la transparence en permettant l'établissement d'une liste complète des mesures non conformes, aussi bien pour les entreprises qu'aux fins des négociations futures; et elle induit à un contrôle des restrictions existantes au commerce international, contrôle utile du point de vue de la gestion publique.

Une autre manière de procéder consiste à s'attacher aux domaines dans lesquels l'AGCS reste en arrière, par exemple :

- les marchés publics de services, que l'AGCS laisse entièrement de côté, représentent des possibilités considérables d'élargissement de l'accès aux marchés dans le cadre des ACR;
- un travail novateur de formulation de sauvegardes d'urgence sectorielles faciliterait la libéralisation du commerce des services dans les secteurs où l'entrée de fournisseurs étrangers peut se révéler particulièrement perturbatrice pour les branches de production nationales (qu'on songe à l'impact sur le commerce de gros et de détail que laisse craindre l'entrée de concurrents comme Wal-Mart);
- l'adoption de règles d'origine très libérales pour les services et l'investissement empêcherait les investisseurs de pays tiers de plier ces règles à leurs propres fins.

Une troisième façon de faire consiste à intégrer la question de la « bonne gouvernance » dans les ACR :

- prendre des engagements fondés sur les régimes de réglementation en vigueur afin d'éviter d'enfoncer un « coin » entre les engagements consolidés et l'application effective, comme il arrive dans le cas des droits de douane sur les marchandises;
- concrétiser automatiquement la libéralisation unilatérale dans des engagements consolidés (comme font les parties à l'ALENA);
- protéger les droits acquis des fournisseurs de services déjà implantés;
- ne pas subordonner à la présence commerciale l'autorisation d'approvisionner les marchés intérieurs, afin de promouvoir les modes transfrontières de commerce des services, notamment le commerce électronique, tout en favori-

sant la convergence des cadres sous-jacents de réglementation;

- lever les obstacles que comportent les réglementations au commerce des services et à l'investissement (par exemple en prévoyant un critère de « nécessité » pour établir si une restriction donnée pèse indûment sur le marché);
- prévoir des engagements de transparence (tels que la notification préalable des nouvelles mesures de réglementation).

La libéralisation sectorielle : le transport aérien en Afrique du Sud

Dans le domaine des services, la libéralisation sectorielle se heurte souvent à des problèmes de réglementation propres à tel ou tel secteur et à des protocoles internationaux échappant à la portée du système commercial multilatéral, ainsi qu'à des objectifs nationaux d'action publique non liés au commerce qui peuvent avoir des effets de restriction sur les échanges. Dans la mesure où les problèmes non liés au commerce se posent souvent à l'échelle régionale, les ACR peuvent contribuer à faire avancer le processus de libéralisation. Le secteur sud-africain du transport aérien offre un bon exemple de cette possibilité.

Rappelons d'abord, pour définir le contexte général, que le transport aérien s'inscrit dans la structure des libertés techniques (droits d'atterrissage, de survol, d'embarquement et de débarquement de passagers, etc.) établies par l'Accord de Chicago de 1944[7]. Dans ce cadre, les États pris isolément concluent des accords bilatéraux sur les services aériens (BASA), qui précisent quels services commerciaux peuvent fournir sur le territoire de l'une des parties les transporteurs de l'autre, par exemple l'embarquement et le débarquement de passagers sur les vols directs entre les deux pays. Les accords « ciel ouvert », plus ambitieux, peuvent étendre les droits d'embarquement ou de débarquement de passagers à des routes passant par des pays tiers et/ou intérieures au pays partenaire. Le secteur du transport aérien forme

[7] *Accord relatif au transport aérien international*, signé à Chicago le 7 décembre 1944.

une classe à part, étant donné : le rôle dominant qu'y joue la propriété d'État des transporteurs et/ou son niveau élevé de concentration; le fait que les entreprises y sont dans une grande mesure protégées contre la concurrence; le contrôle étroit dont y font l'objet l'entrée, la capacité et les prix; et ses régimes et institutions tout à fait particuliers. Ces mesures s'expliquent par toutes sortes de raisons, notamment par l'importance que revêt en général le transport aérien pour les services régionaux intérieurs et la sécurité nationale. Cela dit, la libéralisation progresse régulièrement dans ce secteur, impulsée en grande partie par la politique américaine d'ouverture des espaces aériens[6].

L'Afrique australe illustre bien les problèmes que pose la libéralisation du transport aérien. Les grandes distances et le caractère limité des infrastructures de transport qui caractérisent cette région y font du transport aérien un moyen important d'intégration économique. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) constitue un marché de transport aérien d'assez grande importance, dont Johannesburg forme le pivot. Cependant, le développement de ce secteur est freiné par la petite taille des marchés nationaux pris isolément, les tarifs élevés et le caractère limité de la déréglementation. L'abandon de ce marché régional par les transporteurs européens au moment de l'affaiblissement du rand au début des années 2000 légitime les politiques appliquées par ces pays pour garantir la participation et la survie des compagnies d'aviation immatriculées chez eux. Dans ce contexte, on pense que la régionalisation représente une voie possible vers le progrès, encore que la libéralisation du marché régional de la SADC continue de se heurter à des résistances et que ne soient pas encore implantées de compagnies d'aviation de propriété et de gestion régionales.

[6] Les États-Unis sont partie à 60 des 89 BASA actuellement en vigueur. En Asie, un accord plurilatéral réunissant les États-Unis, le Chili, Singapour, le Brunéi et la Nouvelle-Zélande a remplacé une série d'accords bilatéraux entre les États-Unis et ces quatre autres pays. L'Union européenne a aussi fait progresser la libéralisation du transport aérien avec ses « accords horizontaux » qui modifient les BASA en vigueur de manière à assurer un traitement non discriminatoire à l'ensemble des membres de l'UE.

Les ACR et les règles de l'investissement

Le Cycle d'Uruguay, entre autres innovations, a introduit des règles relatives à investissement, sous la forme de l'Accord sur les MIC, dans le cadre multilatéral. Depuis lors, les efforts visant à développer cet accord minimaliste n'ont guère donné de résultats, les règles de l'investissement se révélant être une question trop sensible. L'investissement était une des Questions de Singapour qu'on a rayées du Programme de Doha pour le développement à la suite de l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún. L'OCDE a de son côté essayé sans succès de négocier un accord sur l'investissement « de haute qualité ». Et les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) sont maintenant passées à un mode « allégé », c'est-à-dire contournant la question des disciplines de l'investissement, du fait de l'opposition tenace du Brésil. Ces échecs s'expliquent en partie par une absence de consensus non seulement entre les pays en développement et les pays développés, mais aussi au sein du monde développé (par exemple, les États-Unis et l'Union européenne ont des positions divergentes sur le placement en valeurs de portefeuille, la réglementation dans l'intérêt public et le règlement des différends).

Les progrès réalisés en matière de règles de l'investissement sont dans une grande mesure attribuables aux traités bilatéraux d'investissement (TBI), dont il y a maintenant plus de 2 000 en vigueur. Cependant, selon le consensus empirique qui se fait jour, ces traités n'ont guère eu d'effet sur la distribution mondiale des investissements étrangers directs (IED).

Cela pose un problème du point de vue du développement, puisque ces traités n'en protègent pas moins l'investissement au moyen de restrictions appliquées à la politique des pouvoirs publics. Par exemple, dans le cadre des TBI, les investisseurs peuvent s'adresser directement aux instances d'arbitrage international lorsqu'ils estiment qu'un État a violé l'accord. Le nombre des différends soumis à l'arbitrage en vertu de TBI augmente régulièrement depuis le milieu des années 1990 pour autant qu'on sache, le nombre exact n'en étant pas connu parce que les règles d'arbitrage ne prévoient pas une transparence complète et que peuvent

échapper à la publication même des affaires importantes influant sur la politique gouvernementale. Certains pays, dont le Canada et les États-Unis, essaient de résoudre ce problème en exigeant que tous les différends soient publiés dans le cadre des nouveaux accords. Cependant, il y a des centaines de traités d'investissement qui ne prévoient pas la transparence. Une transparence complète permettrait de voir comment les tribunaux interprètent les traités, ce qui aiderait les gouvernements à comprendre l'effet des règles qu'ils adoptent.

Un des problèmes importants que posent les TBI est le risque que soient entravées les initiatives futures des pouvoirs publics. Les gouvernements, lorsqu'ils négocient des traités d'investissement, doivent prévoir leurs futures politiques et les incidences que pourraient avoir sur elles les obligations inhérentes à de tels traités. Si l'on pense par exemple à la gestion étatique des soins de santé, l'extension du financement public des services de santé à de nouveaux domaines tels que la fourniture des médicaments délivrés sur ordonnance et l'assurance soins dentaires pourrait exposer les États qui l'entreprendraient à des poursuites d'investisseurs étrangers ayant des intérêts dans ces secteurs.

La discrimination positive est à cet égard une autre question potentiellement explosive. Certains États ont enchâssé dans leurs traités d'investissement le droit d'appliquer des préférences de cette nature, mais la plupart ne l'ont pas fait, s'exposant ainsi aux contestations d'investisseurs étrangers qui allégueraient l'absence d'uniformité des règles du jeu. En Afrique du Sud, par exemple, on met en œuvre des mesures gouvernementales pour favoriser la participation des Noirs à l'activité économique, mais certains de ces instruments de discrimination positive pourraient entrer en conflit avec des traités d'investissement et donner lieu à des poursuites.

La responsabilité des entreprises est une autre question dont il faut tenir compte. L'initiative d'une ONG canadienne a donné lieu à la rédaction d'un accord international type sur l'investissement qui vise à trouver un équilibre entre la protection des investisseurs et les droits et obligations des pays de provenance et d'accueil, et comporte aussi des dispositions relatives à la

responsabilité des entreprises[9]. Cet accord type diffère considérablement des TBI habituels, mais n'en suscite pas moins beaucoup d'intérêt chez les gouvernements des pays en développement et dans le secteur privé. Un des défauts de nombreux TBI est de ne pas prévoir d'exceptions et de sauvegardes pour mettre à l'abri les secteurs économiques sensibles tels que les pêches ou la culture ou pour protéger certains impôts, subventions ou réglementations environnementales. On constate en outre que les accords internationaux sur l'investissement ne prévoient pas grand-chose sous le rapport du traitement spécial et différencié. Certains TBI garantissent plus d'autonomie et de flexibilité que d'autres aux instances nationales de décision. Par exemple :

- certains prévoient le traitement national seulement après l'implantation, tandis que les TBI plus avancés exigent un tel traitement aussi bien avant qu'après l'établissement;
- certains interdisent les prescriptions de résultats, qui servent souvent d'instrument de la politique industrielle, tandis que d'autres n'en font pas mention et les autorisent donc;
- certains TBI prévoient de nombreuses exceptions aux principes du traitement national et de la nation la plus favorisée dans les secteurs de grande importance économique, tandis que d'autres ne le font pas.

Parmi les instruments de mesure quantitative du degré d'autonomie décisionnelle conservée par les pouvoirs publics dans le cadre d'un accord international sur l'investissement, nous mentionnerons l'« indice de flexibilité pour le développement » de la CNUCED, qui attribue à ces accords des cotes fondées sur quatre critères :

- les objectifs du traité – vise-t-il à favoriser le développement?
- le traitement spécial et différencié pour les pays en développement;

---

[9] Voir « Experts Call for New Rules on Business Investing Abroad », communiqué de l'Institut international du développement durable (IIDD) en date du 27 avril 2005, http://www.iisd.org/media/2005/april_27_2005.asp; voir aussi IIDD (2005), *IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development – Negotiators Handbook*, http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=686.

- les dispositions de fond (où la flexibilité est évaluée);
- l'application (la force du traité).

Cet instrument permet d'appliquer des méthodes d'analyse statistique à l'évaluation des avantages pour le développement de divers types d'accords. L'indice de flexibilité pour le développement devrait se révéler applicable à l'élément investissement des accords commerciaux.

L'IED réagit non seulement à la libéralisation de l'investissement, mais aussi à toutes sortes d'autres incitations. Par exemple, la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA), signée en 2000 et dont l'application a été prolongée jusqu'en 2015, a été mise en rapport avec des IED considérables dans un certain nombre de pays d'Afrique australe, par exemple l'implantation d'assembleurs d'automobiles allemands, ainsi que le développement du secteur régional du vêtement et des textiles par suite de l'intégration en amont de producteurs asiatiques de vêtements déjà présents. Dans ce cas, la libéralisation des échanges a effectivement renforcé les incitations à l'investissement. Parmi les autres facteurs favorisant l'IED, mentionnons la fourniture de biens collectifs (par exemple l'amélioration de la qualité des infrastructures) et l'accroissement de la productivité du travail (par exemple au moyen du soutien à la formation et au perfectionnement).

De même, on peut escompter de plus grands avantages de l'IED lorsque les politiques facilitent le transfert de technologie et de compétences, ainsi que la création d'articulations et de réseaux, et lorsque la politique de la concurrence garantit une place aux entreprises nationales.

La protection des investisseurs est certes un objectif international important, mais dans le système actuel de traités bilatéraux d'investissement, a-t-on fait observer, « les jeux sont faits d'avance »; on n'a pas accordé suffisamment d'attention à la nécessité que ces traités ménagent aux gouvernements une marge d'action légitime. Il est important pour les gouvernements d'effectuer des études d'impact pour évaluer les vulnérabilités et repérer les lacunes – plutôt que d'attendre d'être poursuivis en justice.

Les dispositions relatives à la concurrence des ACR

La libéralisation des échanges par la voie des ACR peut accroître la pression de la concurrence sur les entreprises orientées vers le marché intérieur, mais elle peut aussi déclencher un mouvement de fusions et d'acquisitions et un accroissement de la concentration, dans un contexte où les entreprises sont amenées à exploiter de nouvelles possibilités d'économies d'échelle. Dans le même temps, les pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes sur les prix et l'abus de position dominante risquent de réduire à néant les gains que les ACR laissaient escompter de la libéralisation du commerce[10]. L'incorporation de dispositions sur la concurrence dans les ACR est un des moyens d'accroître les avantages nets de ces accords. En fait, on compte maintenant plus d'une centaine d'ACR comportant de telles dispositions, qui sont surtout des accords Nord-Sud et lient principalement des pays d'Asie et des Amériques.

Il existe diverses approches et toutes sortes d'objectifs en matière d'articulation du commerce, de la concurrence et du développement, mais les dispositions relatives à la concurrence des ACR prévoient en général les obligations suivantes :

- avoir une législation sur la concurrence et des organismes chargés de veiller à son application;
- disposer d'un mécanisme de notification, de consultation et de coopération entre ces organismes d'exécution;
- établir des mécanismes supranationaux – procédures et organismes – pour donner effet à la coopération.

---

[10] Par exemple, on a fait observer que les ACR Sud-Sud tels que le COMESA, le CARICOM et la SADC ont fait plus que doubler les échanges entre leurs signataires, tandis que la libéralisation du commerce à l'échelle mondiale a augmenté le bien-être mondial de quelque 40 milliards de dollars, augmentation dont les pays en développement ont bénéficié d'environ la moitié. Cependant, durant les années 1990 (pour ne parler que de cette décennie), les importations des pays en développement ont beaucoup souffert des ententes sur les prix, dont le coût en bien-être a dépassé les 80 milliards de dollars américains. On a cité l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis (CAFTA) comme exemple d'ACR dont le défaut de dispositions relatives à la concurrence pourrait avoir nui à l'efficacité.

Les dispositions des ACR Nord-Sud peuvent aussi comprendre des engagements prévoyant :

- l'assistance technique et le transfert des pratiques exemplaires;
- une présomption de coopération;
- une présomption favorable aux priorités d'exécution.

Les pays du Nord et du Sud, a-t-on fait remarquer, souscrivent à des dispositions sur la concurrence pour des raisons différentes – certaines explicites et d'autres implicites. Les pays du Nord souhaitent en général compléter les mesures d'ouverture des marchés et exporter leur propre modèle antitrust. Leurs raisons implicites peuvent être par exemple de créer des précédents et de favoriser la coopération entre les organismes d'exécution. Quant aux États du Sud, ils veulent obtenir plus rapidement l'assistance technique et le transfert des pratiques exemplaires, et s'assurer un appui extérieur à l'implantation de leurs législations nationales sur la concurrence et des mécanismes de leur exécution. Leurs motifs tacites peuvent être, entre autres, de favoriser la coopération et de faire mieux connaître leurs organismes et leurs dirigeants chargés de la protection de la concurrence, et, ce faisant, d'accroître leur propre envergure internationale. On voit donc que les motifs des pays du Nord et du Sud peuvent coïncider en partie.

Il n'est pas facile d'obtenir les résultats voulus en matière de concurrence au moyen d'ACR. Les dispositions sur la concurrence négociées par les responsables de la politique commerciale ne sont pas nécessairement bien accueillies par les responsables du droit de la concurrence. La valeur de l'assistance technique obtenue par la voie d'engagements dans le cadre d'un ACR dépend dans une mesure importante de la quantité et de la nature de cette assistance, ainsi que de la capacité à l'assimiler. La coopération entre organismes d'exécution est encore limitée hors du monde industrialisé, et l'établissement des liens de confiance nécessaires à une coopération efficace est un processus de moyenne à longue durée. De même, l'ancrage extérieur que permet un engagement international ne remplace pas la détermination politique à appliquer le droit de la concurrence, notamment en prévoyant le budget nécessaire et en respectant l'indépendance de l'organisme d'exécution. L'application effective

est importante : si les parties à l'accord ne sont pas toutes pourvues d'une législation sur la concurrence et si celles qui en ont une ne disposent pas d'institutions administratives efficaces pour en assurer l'application (ce qui, a-t-on fait observer, est souvent le cas), l'efficacité de l'ACR se révélera évidemment faible ou nulle. En dernière analyse, la capacité d'un ACR à procurer les avantages escomptés pour le développement sous le rapport de la stimulation de la concurrence dépend de divers autres facteurs, ce qui fait ressortir l'importance pour les décideurs d'être conscients de la nécessité de mesures complémentaires.

Il y a évidemment d'autres possibilités viables que les ACR pour atteindre ces objectifs – notamment les accords entre organismes d'exécution et les normes non contraignantes –, possibilités qui peuvent se révéler moins onéreuses, plus faciles à négocier et peut-être même plus efficaces sur la longue durée. De même, certains problèmes, tels que la marche à suivre avec les cartels internationaux, sont plus faciles à résoudre dans le cadre d'institutions multilatérales comme l'OMC (encore que l'intense activité d'intégration de la politique de la concurrence dans les ACR n'ait pas encore fait sentir son effet d'entraînement sur l'OMC, qui a écarté la politique de la concurrence de son programme de négocation après la Conférence ministérielle de Cancún). En outre, la politique intérieure pourrait apporter une plus grande contribution au développement de la concurrence sur les marchés internationaux s'il était possible d'exercer devant les tribunaux nationaux des recours contre les abus pratiqués par les entreprises à l'étranger.

On a fait observer qu'il reste beaucoup de recherches à faire sur l'efficacité des dispositions régionales de concurrence par rapport aux solutions nationales et multilatérales, sur la valeur relative des autres approches et arrangements institutionnels possibles, sur l'effet du traitement spécial et différencié, ainsi que sur l'expérience acquise touchant diverses questions que soulèvent les dispositions de concurrence des ACR, telles que le traitement des renseignements confidentiels, les coûts de mise en œuvre et l'applicabilité extraterritoriale des décisions rendues en matière de concurrence.

Les risques et les possibilités que présente la négociation d'accords Nord-Sud pour les pays en développement

Il y a du point de vue théorique d'excellentes raisons de conclure des accords Nord-Sud. Parmi les avantages potentiels de tels accords, mentionnons les fortes complémentarités entre les partenaires, le transfert de technologie et un sentiment de sécurité économique qui peut conduire à la sécurité politique.

Cependant, il se dégage du séminaire l'impression que ces avantages se révèlent plus modestes, toutes déductions faites, et moins faciles à réaliser que prévu. Quand les accords Nord-Sud ont effectivement des incidences positives, ce sont souvent des puissances anticoncurrentielles établies qui en profitent, au détriment des gains escomptés pour le développement. En outre, on se rend de mieux en mieux compte du prix à payer pour l'élargissement de l'accès aux marchés, soit la nécessité d'accepter des règles et des disciplines, dont l'impact sur la vie nationale et les stratégies de développement n'est pas nécessairement bien compris. L'inégalité de la force économique et politique des parties aux négociations risque de faire produire à l'ACR des avantages inégaux aussi, problème qui, a-t-on souligné, n'est pas particulier aux ACR Nord-Sud, puisque les accords Sud-Sud ne se concluent pas toujours entre égaux et peuvent eux-mêmes favoriser la naissance de nouvelles inégalités et créer des problèmes pour les partenaires les moins développés. Il est donc essentiel pour l'État qui envisage d'entreprendre de nouvelles négociations de se préparer soigneusement.

De plus, il faut évaluer les ACR à la lumière du fait qu'il arrive de plus en plus souvent que les accords de cette nature se chevauchent, les signataires d'un accord régional donné concluant aussi des accords bilatéraux ou régionaux avec des tiers. Les négociations futures des partenaires d'un pays donné dans le cadre d'un ACR risquent donc de réduire les avantages que ce pays pouvait escompter de l'ACR tel que négocié à l'origine. En outre, les pays en développement à économie de petite taille, qui présentent un moindre intérêt comme partenaires dans le cadre des ACR, risquent d'être marginalisés encore plus par

la progression des accords de ce type dans la mesure où ils seraient tout bonnement exclus du processus.

Par conséquent, si les accords commerciaux ne font certainement pas obstacle à la réalisation des objectifs de développement, ils ne peuvent remplacer les stratégies de développement.

La désillusion à l'égard des ACR, a-t-on fait remarquer, témoigne dans une certaine mesure d'une désillusion plus générale touchant la capacité de la libéralisation économique à déterminer un développement durable – en fait, dans bien des cas, on a voulu se servir des ACR pour consolider d'autres réformes. Les participants ont fait état d'un consensus croissant selon lequel la libéralisation ne suffit pas : il faut aussi des réglementations, des institutions et de saines politiques.

En dernière analyse, les rapports entre l'accès aux marchés et le développement doivent être analysés question par question – relativement à l'investissement, à la concurrence et aux services – et non pas seulement en fonction d'un programme général d'activités « transfrontières ». Il faut, a-t-on soutenu, dresser la liste des dispositions « défavorables au développement » à propos de chaque question commerciale. L'évaluation des risques et des possibilités que présentent les accords commerciaux ne peut se faire en fonction d'une idée abstraite du développement. Par exemple, si les accords Nord-Sud ont en général un champ d'application étendu qui va au-delà des droits de douane, ils excluent souvent certaines branches ou certains secteurs importants pour les pays en développement (le premier cas qui vient à l'esprit étant l'agriculture). La réduction de l'autonomie des instances nationales de décision par les accords d'intégration risque de réduire aussi l'arsenal dont on dispose pour relever efficacement les défis du développement. Et les normes que les pays du Nord veulent voir appliquer touchant l'environnement, les droits des travailleurs et ainsi de suite, si elles sont potentiellement avantageuses pour les pays en développement, peuvent aussi se révéler onéreuses et difficiles à mettre en œuvre tout en élevant des obstacles à l'accès aux marchés.

Conclusions

La multiplication soudaine des ACR a transformé l'économie mondiale. Plus de 300 accords régionaux ont été notifiés à l'OMC (encore qu'un seul jusqu'à maintenant ait été déclaré compatible avec les conditions que prévoit l'OMC pour les ACR). Il en résulte, entre autres effets, un certain morcellement du système commercial en blocs commerciaux, soit notamment la Communauté européenne, l'ALENA, un bon nombre d'accords de libre-échange conclus par des régions avec les États-Unis, et des mécanismes régionaux établis en Asie et en Amérique latine. Certains observateurs craignent que la prolifération des accords régionaux ne soit en train d'affaiblir l'OMC, du fait que la clause de la nation la plus favorisée est exclue des accords de cette nature. La question de savoir si nous allons dans la bonne direction reste donc ouverte.

Le règlement des différends à l'OMC : questions systémiques

Debra P. Steger*

Le 16 février 2005, la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa a réuni en table ronde des observateurs de premier plan des mécanismes multilatéraux et régionaux de règlement des différends pour discuter des problèmes systémiques qui se posent à cet égard à l'Organisation mondiale du commerce, au moment où cette dernière célèbre son dixième anniversaire dans le contexte du programme de développement de Doha, soit le neuvième cycle de négociations commerciales multilatérales, mais le premier dans le cadre de l'OMC. Nous présentons ici le résumé thématique de ces débats, établi par la présidente de la table ronde. Comme les travaux étaient soumis aux règles de Chatham House, les opinions des participants sont exposées sans mention de sources. L'auteur assume l'entière responsabilité de son interprétation des discussions.

Introduction et vue d'ensemble

Le système de règlement des différends a joué un rôle majeur dans le développement de l'OMC en tant qu'organisation internationale fondée sur des règles. En fait, certains vont jusqu'à voir dans le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MARD) le « joyau » de l'OMC. Cependant, s'il est vrai que l'examen programmé du MARD effectué en 1998 et 1999 a permis de conclure que le système fonctionnait bien, il

* Debra Steger est professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa (dsteger@uottawa.ca) et ancienne directrice du Secrétariat de l'Organe d'appel à l'OMC. Elle a établi la présente communication à titre personnel; les opinions qui y sont exprimées sont les siennes propres et ne représentent pas nécessairement celles des institutions auxquelles elle est ou a été liée, ni celles du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international ou du gouvernement du Canada.

n'en a pas moins donné lieu à un grand nombre de propositions d'amélioration. Les participants aux négociations sur le règlement des différends, présidées par M. Yoichi Suzuki (Japon), s'étaient entendus sur un train de réformes qui aurait été approuvé à la Conférence ministérielle de Seattle, n'eût été son échec. Après celui-ci, les consultations se sont poursuivies sur un mode informel en 2000 et 2001, de telle sorte que le règlement des différends a été inscrit dans la Déclaration de Doha, qui a donné le départ des négociations formelles du nouveau cycle. Les négociations sur le règlement des différends devaient se fonder sur les travaux effectués jusqu'alors (qui portaient entre autres sur l'ordre des procédures visées aux articles 21.5 et 22, les délais des procédures des groupes spéciaux, les mesures de rétorsion « tournantes » et les droits des tierces parties), et s'appliquer en outre aux nouvelles questions que les pays membres de l'OMC (ci-après les Membres) voudraient voir débattre. De nombreuses autres questions ont effectivement été ajoutées au programme, notamment diverses propositions visant à transformer le système des groupes spéciaux, à améliorer les procédures de l'Organe d'appel et à donner plus de droits aux pays en développement. Les questions systémiques relatives au mécanisme de règlement des différends font depuis longtemps l'objet d'un débat encore plus large chez les auteurs et conférenciers spécialistes du domaine.

Malgré la longue période de gestation qu'ont traversée ces propositions de réforme, la première date limite pour l'achèvement des négociations (en 2003) a été dépassée sans qu'on parvienne à un accord, le texte du président n'ayant pu rallier les suffrages nécessaires[1]. Les négociations se sont poursuivies par la suite, mais ont franchi une deuxième date limite (mai 2004) sans non plus donner lieu à une entente.

Le Conseil consultatif de l'ancien directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a déclaré dans un rapport

[1] TN/DS/9, 6 juin 2003.

récent sur l'avenir de l'OMC[2], que « s'il y a des raisons de critiquer le système et de vouloir le réformer, ses pratiques et ses résultats sont dans l'ensemble très satisfaisants ». Cependant, le Conseil consultatif voyait d'un œil moins favorable l'« écheveau » des accords commerciaux régionaux et leurs rapports avec le système commercial multilatéral. « [I]l se peut, faisait-il également observer, que le système de règlement des différends de l'OMC se trouve à un stade crucial, et peut-être un peu délicat, de sa brève existence. »

Les questions systémiques qui se posent dans le contexte des propositions de réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC peuvent se classer en quatre catégories :

a) Réforme du système des groupes spéciaux de l'OMC. – Cette catégorie réunit un certain nombre de questions qui se sont fait jour à propos du mécanisme des groupes spéciaux, notamment : les propositions visant à établir une liste de personnes appelées à titre permanent à faire partie des groupes spéciaux ou à les présider, afin de résoudre les problèmes que pose la composition de ces groupes; le point de savoir si les groupes spéciaux auraient besoin d'un secrétariat distinct; la nécessité d'améliorer les règles de procédure et les règles de la preuve; et les meilleures mesures à prendre pour assurer l'indépendance, la qualité, la concordance et la cohérence des décisions et des rapports des groupes spéciaux.

b) Interprétation des Accords de l'OMC. – Cette catégorie regroupe un ensemble complexe de questions liées à la manière dont l'Organe d'appel interprète les règles de l'OMC. Certains commentateurs perçoivent une évolution dans la méthode suivie à cet égard par l'Organe d'appel, qui serait passée d'une approche essentiellement littéraliste ou « textualiste » au départ, c'est-à-dire extrêmement attentive

[2] Peter Sutherland et coll., *L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire, Rapport du Conseil consultatif à M. Supachai Panitchpakdi,* [ancien] *Directeur général,* Organisation mondiale du commerce, http://www.wto.org/french/thewto_f/10anniv_f/future_wto_f.pdf .

à la lettre des textes juridiques et s'appuyant sur de fréquentes références explicites à l'*Oxford Dictionary*, à une prise en considération croissante du droit international public et au recours à la Convention de Vienne sur le droit des traités pour orienter l'interprétation. La manière dont l'Organe d'appel interprète les règles de l'OMC est liée de très près à divers débats sur son rôle. La « clarification » de ces règles implique-t-elle que l'Organe d'appel se prononce sur les questions auxquelles les négociateurs n'ont pas donné de réponse ou ont donné une réponse ambiguë, ou devrait-elle se limiter à la préservation de l'équilibre des droits et des obligations négocié par les parties? Quelle norme de révision l'Organe d'appel et les groupes spéciaux doivent-ils appliquer aux mesures des Membres de l'OMC, et jusqu'à quel point doivent-ils faire preuve de réserve à l'égard de ces mesures? Étant donné la grande force du système de règlement des différends de l'OMC et la faiblesse relative de son système d'établissement de règles, quel est le juste équilibre entre les instances de règlement des différends et les organes d'établissement de règles?

c) Application et mise en oeuvre. – Nous classons sous cette rubrique la multitude de questions liées à la mise en œuvre des décisions de l'OMC, en particulier par les grandes puissances économiques dans les affaires importantes, et les instruments dont on dispose pour favoriser cette mise en œuvre. La rétorsion (c'est-à-dire la « suspension de concessions ») est un instrument imprécis que seules les grandes puissances peuvent utiliser efficacement, et encore, pas dans tous les cas. Quelles sont les autres possibilités, en particulier pour les économies de petite taille et les pays en développement? Les sanctions prospectives sont-elles les seuls moyens indiqués? Ne pourrait-on, dans certains cas, envisager d'autres moyens comme l'indemnisation financière ou d'autres sanctions rétrospectives? Quelles sont les difficultés que présente l'appréciation du préjudice commercial? Étant donné la longue durée des procédures de règlement des différends, y a-t-il lieu de prévoir la possibilité d'injonctions provisoires pour atténuer

l'annulation ou la réduction d'avantages? Que peut-on faire pour affermir la confiance dans le système?

d) Rapports entre les accords commerciaux régionaux et multilatéraux. – On a assisté ces dernières années à une prolifération d'accords commerciaux régionaux et de mécanismes régionaux de règlement des différends. Cette évolution a suscité diverses inquiétudes touchant par exemple la recherche du forum le plus favorable et l'application de la règle *non bis in idem*. Quelle est la gravité de ces risques et quelles sont les solutions possibles?

Les participants à la table ronde ont examiné successivement ces quatre catégories de questions. Le présent texte est un compte rendu de leurs discussions. Dans les sections qui suivent, nous présentons les questions à l'étude par un bref survol du contexte, suivi d'un résumé thématique annoté des discussions.

L'opinion générale des experts était que le système de règlement des différends de l'OMC a très bien rempli sa tâche au cours de sa première décennie d'existence. Certains de ses problèmes actuels – notamment le nombre accru des affaires dont il est saisi – sont surtout à mettre au compte de ses succès et non de ses échecs. La mise en œuvre de réformes, si elle n'est pas immédiatement nécessaire, contribuerait à améliorer le système. Heureusement, il ne semble pas y avoir pénurie de propositions qui pourraient se révéler viables. Le Cycle de Doha, s'il s'achève par un franc succès, donnera probablement lieu à certaines réformes procédurales du mécanisme de règlement des différends.

La réforme du système des groupes spéciaux de l'OMC et la constitution de tels groupes

Genèse et contexte de la question

Depuis que les Communautés européennes (CE) ont pour la première fois proposé l'idée d'établir un système de membres permanents pour les groupes spéciaux dans les négociations du

Cycle de Doha sur le règlement des différends[3], cette conception audacieuse a suscité des réactions considérables, aussi bien favorables que défavorables, et donné naissance à diverses variantes.

Les CE ont proposé à l'origine qu'on établisse une liste de 15 à 24 personnes aux références impeccables qui seraient nommées à plein temps pour faire partie de groupes spéciaux, afin d'assurer à ceux-ci un niveau élevé de qualité et de compétence. Pour éviter les conflits d'intérêts possibles, les CE ont aussi proposé que ces personnes soient tenues de n'avoir d'attaches avec aucun gouvernement des Membres de l'OMC et soient soumises aux Règles de conduite relatives au Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Règles de conduite)[4] et à d'autres obligations applicables aux membres de l'Organe d'appel. Les CE proposaient en outre que les membres permanents des groupes spéciaux soient nommés suivant une procédure analogue à celle suivie pour les membres de l'Organe d'appel, à cette exception près qu'on leur confierait un seul mandat, non renouvelable, de six ans[5].

Comme de nombreux Membres de l'OMC jugeaient excessive la portée de cette proposition d'origine, les CE l'ont vite modifiée de façon qu'elle permît aux parties au différend de choisir deux des membres du groupe spécial en dehors de la liste permanente, mais dans des délais très brefs[6]. La Thaïlande a présenté une autre proposition, consistant à établir une liste de personnes qui seraient appelées à titre permanent à présider les groupes spéciaux[7]. Le Canada, de son côté, a recommandé l'établissement d'une liste permanente qui comprendrait une personne nommée par chaque Membre de l'OMC, les parties à

---

[3] TN/DS/W/1.

[4] WT/DSB/RC/1.

[5] On a aussi proposé que les membres de l'Organe d'appel ne soient nommés que pour un mandat non renouvelable de six ans.

[6] TN/DS/W/38, p. 3-4.

[7] TN/DS/W/31, p. 2.

chaque différend étant tenues de choisir dans cette liste les membres du groupe spécial qui en serait saisi[8].

Comme les Membres de l'OMC n'ont pu s'entendre sur une approche, la question de l'amélioration du processus de sélection des membres des groupes spéciaux ne figurait pas dans le texte du Président de la Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends diffusé en mai 2003 (texte du Président)[9].

Le pour et le contre d'un système de membres permanents pour les groupes spéciaux

On a beaucoup écrit sur le pour et le contre de la création d'un système de membres permanents pour les groupes spéciaux[10].

---

[8] TN/DS/W/41, p. 3-5.

[9] TN/DS/9, 6 juin 2003. Dans son rapport au Comité des négociations commerciales, le Président, M. l'ambassadeur Peter Balas, a noté qu'un certain nombre de propositions, y compris celles concernant l'amélioration de la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux, « n'ont pas pu être incluses dans la proposition du Président faute d'un soutien suffisant [...] ».

[10] Les CE ont invoqué à l'appui de leur proposition la complexité, la durée et le nombre croissants des litiges soumis à l'OMC en comparaison de ce qui était le cas au temps du GATT, ainsi que la difficulté de plus en plus grande que présente la sélection de membres qualifiés, qui a considérablement ralenti la procédure des groupes spéciaux. Les CE ont également fait valoir que l'institution d'un système de membres permanents : faciliterait la mise en œuvre des nouveaux aspects de la procédure, par exemple en ce qui a trait aux décisions préliminaires et aux règles spéciales régissant le traitement des renseignements commerciaux confidentiels; accélérerait les procédures et produirait des décisions plus satisfaisantes et plus cohérentes, de sorte que l'Organe d'appel infirmerait moins de rapports de groupes spéciaux; accroîtrait la légitimité et la crédibilité du système des groupes spéciaux aux yeux du grand public; élargirait la participation des pays en développement au processus de sélection des membres des groupes spéciaux et permettrait à un plus grand nombre de leurs ressortissants d'y être nommés (TN/DS/W/1, p. 2 à 4). On trouvera une analyse du concept de système de membres permanents pour les groupes spéciaux dans William J. Davey, « The Case for a Permanent Panel Body », *Part IV: Grouping on WTO DSU Reform: Proposals Relating to First-Level Permanent Panels*, *Journal of International Economic Law*, vol. 6, n° 1

Les participants à la table ronde ont récapitulé comme suit les avantages que présenterait un tel système :

1) Cette formule permettrait de gagner un temps considérable dans l'organisation des groupes spéciaux. À l'heure actuelle, il peut falloir jusqu'à deux mois pour s'entendre sur la composition d'un groupe spécial, tandis que l'établissement du calendrier des réunions peut prendre un ou deux mois de plus, étant donné les difficultés inhérentes à la coordination des emplois du temps de membres choisis au cas par cas qui souvent sont géographiquement dispersés et occupés à d'autres travaux.

2) Il faut que les groupes spéciaux soient composés de personnes plus expérimentées pour s'acquitter des tâches qu'exige d'elles le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, qui sont plus lourdes et plus complexes qu'au temps du GATT, entre autres pour les raisons suivantes : l'apparition de domaines entièrement nouveaux d'application du droit, tels que le commerce des services et la propriété intellectuelle, qui exigent des compétences spéciales de fond; la complexité accrue des règles et les complications que présente le recours à des renseignements commerciaux confidentiels dans des domaines tels que les droits antidumping, les sauvegardes et les subventions; la complexité des questions de fait soulevées dans les affaires concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce et d'autres problèmes de santé ou d'environnement; et la complexification générale des

---

(mars 2003), p. 175-186. Davey considère l'institution d'un tel système comme une « conséquence naturelle et inévitable de l'institution de l'Organe d'appel » (p. 185). Pour un article antérieur sur le sujet, voir Willam J. Davey, « A Permanent Panel Body for WTO Dispute Settlement: Desirable or Practical », dans Daniel L.M. Kennedy et James D. Southwick (dir. de la publ.), *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Professor Robert E. Hudec*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 496-527. Voir aussi Debra P. Steger, « WTO Dispute Settlement: The Next Step », dans Debra P. Steger, *Peace Through Trade: Building the WTO*, Cameron May, 2004, p. 327-346.

plaintes et des moyens invoqués qui accompagne la juridicisation progressive du processus. Dans ce contexte, le niveau inégal qui caractérise actuellement l'expérience des membres des groupes spéciaux (dont beaucoup ne siègent qu'à un ou deux de ces groupes) a pour conséquence la qualité inégale de leurs rapports, qui incite les parties à avoir plus en plus souvent recours à l'Organe d'appel, et ce dernier à infirmer de plus en plus souvent ces rapports.

3) Un organe permanent, du fait des rapports plus fréquents et de la compétence juridique supérieure de ses membres, serait mieux en mesure d'uniformiser les procédures des groupes spéciaux et d'élaborer des règles de la preuve. À l'heure actuelle, les décisions procédurales sont rendues au cas par cas, avec l'aide du Secrétariat. En outre, un système de membres permanents pourrait plus facilement satisfaire à la demande croissante d'innovation en matière de procédure pour ce qui concerne par exemple les décisions préliminaires sur les questions difficiles et les mesures de redressement conditionnelles, et il serait mieux armé pour s'acquitter efficacement des procédures postérieures aux décisions des groupes spéciaux (renvois, procédures de mise en œuvre visées à l'article 21.5, arbitrages visés à l'article 22.6, etc.).

4) L'institution d'un système de membres permanents accroîtrait la légitimité des décisions des groupes spéciaux en supprimant, ou en réduisant à tout le moins, l'apparence de conflit d'intérêts que suscite la pratique consistant à nommer aux groupes spéciaux des fonctionnaires dont beaucoup font partie des missions établies à Genève.

5) La création d'un système de membres permanents produirait vraisemblablement une meilleure distribution du travail sur les groupes spéciaux entre les Membres de l'OMC que celle qui s'est révélée possible dans le système actuel, notamment en assurant une participation plus fréquente des ressortissants de pays en développement et une représentation plus équilibrée des Membres aux économies les plus puissantes.

6) La formule du système de membres permanents aurait probablement pour effet de réduire l'influence du Secrétariat de l'OMC. S'il est vrai que le soutien offert par le Secrétariat aux groupes spéciaux a amélioré la qualité des rapports de ceux-ci, il a aussi amené à penser que le Secrétariat exerce une influence excessive sur leurs décisions. Comme un système de membres permanents se verrait en fin de compte doté de son propre secrétariat, la différence principale d'avec le système actuel serait la séparation de la fonction consultative exercée auprès des groupes spéciaux de la même fonction exercée auprès du Directeur général et des Membres de l'OMC, séparation qui dissiperait toute crainte que le personnel du Secrétariat n'essaie de faire prévaloir son propre point de vue sur l'interprétation des accords par le moyen de sa collaboration avec les groupes spéciaux.

Cependant, les participants à la table ronde ont aussi recensé un certain nombre de risques que présente le passage à un système de membres permanents et d'objections qu'on peut invoquer à l'encontre.

Premièrement, se pose la question de la participation politique au processus de sélection des membres des groupes spéciaux[11]. Les gouvernements, a-t-on fait observer, protègent jalousement leurs prérogatives. En outre, la « politisation » du processus de sélection par l'OMC est peut-être le plus important

[11] Qu'on se rappelle à ce propos la contribution qu'ont apportée le Chili et les États-Unis aux négociations sur le MARD en proposant un certain nombre de formules possibles « en vue d'améliorer la souplesse et le contrôle exercé par les Membres dans le règlement des différends de l'OMC » (TN/DS/W/28). Andrew Shoyer partage ce point de vue. Il soutient que le système actuel de sélection au cas par cas « permet d'atteindre l'un des principaux objectifs que peut avoir une partie à un différend soumis à un groupe spécial de l'OMC – soit la constitution d'un groupe spécial qui paraît susceptible de décider en sa faveur – plus facilement que ne le ferait un système de membres permanents » [Andrew Shoyer, « Panel Selection in WTO Dispute Settlement Proceedings », *Part IV: Grouping on WTO DSU Reform: Proposals Relating to First-Level Permanent Panels*, *Journal of International Economic Law*, vol 6, n° 1 (mars 2003), p. 203-209, à la p. 208].

sujet d'inquiétude parmi les Membres de cette dernière (« On ne peut faire confiance à l'OMC pour décider les nominations de manière responsable »). Certains font cependant valoir que cette inquiétude est dans une grande mesure dénuée d'objet du fait que, comme les États de l'OMC ne peuvent en général s'entendre sur une liste de membres pour les groupes spéciaux pris isolément, c'est le Directeur général qui arrête en fin de compte la composition de la plupart d'entre eux. Dans les faits, les parties au différend n'exercent plus de contrôle dans la plupart des cas de toute façon, à cause des problèmes que pose la constitution des groupes spéciaux[12].

La formule du système de membres permanents, a-t-on fait remarquer, pose un problème plus général d'acceptabilité, qui ne concerne pas seulement les gouvernements, mais aussi la société civile. L'OMC est considérée comme faisant partie d'un système de gouvernance mondiale, et les décisions du petit groupe de personnes appelées à titre permanent à faire partie de groupes spéciaux pourraient avoir des conséquences de très grande portée.

Deuxièmement, il ne serait pas facile d'arriver à un équilibre géographique, notamment pour ce qui concerne les pays en développement, avec une liste restreinte, entre autres parce que les barreaux des États-Unis et des CE y seraient généreusement représentés. De même, comme ces deux Membres sont souvent parties à des différends, il semble probable qu'il faudrait supprimer la règle actuelle interdisant aux ressortissants des parties au différend de siéger au groupe spécial.

Troisièmement, on perdrait une partie du capital de compétences particulières aux affaires et aux accords qu'offre une réserve plus vaste de candidats; ce risque présente une

[12] Comme William Davey l'a fait observer : « Le processus de sélection est devenu plus difficile avec le temps – soit du fait d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de candidats qualifiés (à quoi s'ajoute l'engagement sur une plus longue durée qu'on exige maintenant des membres des groupes spéciaux), soit parce que les parties aux différends se montrent de plus en plus difficiles dans leur choix, les enjeux du règlement des différends ayant gagné en importance » (William J. Davey, « The Case for a WTO Permanent Panel Body », *op. cit*).

certaine réalité, car on peut se demander combien de temps il faudrait aux membres permanents pour acquérir l'expérience nécessaire[13].

Une question connexe est celle de savoir quelle « expérience » remplirait les conditions requises. Seulement l'expérience acquise dans le cadre du GATT et de l'OMC ou une expérience plus large, par exemple le fait d'avoir siégé à d'autres tribunaux internationaux ou nationaux?

Quatrièmement, le problème se pose des coûts d'un système de membres permanents, qui pourraient se révéler excessifs. Constitueraient le principal élément de ces coûts les provisions à verser aux membres pour qu'ils inscrivent les travaux des groupes spéciaux au rang qui convient de leur liste de priorités (le travail des groupes spéciaux est perturbé quand tel ou tel de leurs membres fixe une date où il doit retourner chez lui pour s'occuper d'autres affaires, que la tâche du groupe soit ou non achevée), et en fait pour qu'ils y consacrent le temps nécessaire (autrement, les groupes spéciaux deviennent dépendants du Secrétariat de l'OMC). Cependant, certains ont fait valoir, se fondant sur une évaluation hypothétique des coûts, que cet argument ne paraît pas avoir grand poids.

Les participants ont aussi examiné d'autres propositions visant à l'amélioration des procédures de constitution des groupes spéciaux.

L'une de ces formules possibles serait d'établir, dans le sens de la proposition canadienne, une liste appropriée de personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux. La liste indicative actuelle n'est pas généralement utilisée. On a aussi posé la question de savoir s'il ne serait pas possible de changer les

[13] Par exemple, Andrew Shoyer soutient que le système actuel peut faciliter la constitution de groupes spéciaux « d'une qualité supérieure » à celle que permettrait un système de membres permanents parce qu'il puise abondamment parmi les praticiens actifs de la politique commerciale employés par les gouvernements dans les capitales des Membres et à Genève. Cet analyste se fait l'écho de l'opinion de certains Membres de l'OMC qui craignent de voir disparaître le « contrôle exercé par les Membres » sur le système. Voir Andrew Shoyer, « Panel Selection in WTO Dispute Settlement Proceedings », *op. cit.*

pratiques et attitudes actuelles concernant les qualités requises des candidats.

Une autre possibilité serait une version de la proposition thaïlandaise consistant à établir une liste permanente de personnes parmi lesquelles seraient choisis les présidents des groupes spéciaux[14]. Cette formule présenterait certains des avantages du système de membres permanents, par exemple en ce qui a trait à l'amélioration des compétences et à l'uniformisation des procédures. Cependant, elle serait moins efficace que ce système pour ce qui concerne les gains de temps et de souplesse. Qui plus est, a-t-on fait observer, ce système de présidents permanents donnerait lieu à des frictions, du fait de l'inégalité qui y régnerait nécessairement, puisque les présidents entretiendraient ainsi avec le Secrétariat des rapports beaucoup plus étroits que les autres membres.

Une troisième formule envisageable consisterait, conformément à la proposition modifiée des CE, à établir un système de membres permanents où l'on conserverait la possibilité de nommer au cas par cas un ou deux membres ne figurant pas sur la liste. On peut soutenir que cette approche, tout en conservant la plus grande partie du gain d'efficacité que procure le système de membres permanents (selon la fréquence de la nomination de membres venus de l'extérieur), permettrait de réunir des compétences spéciales au cas par cas et offrirait une garantie partielle contre les nominations « malheureuses » à

[14] Une proposition analogue a aussi été avancée par Thomas Cottier. Craignant qu'un système de membres permanents ne dérange l'équilibre des pouvoirs entre le système de règlement des différends et les organes politiques de l'OMC et n'entraîne une rupture des traditions de règlement des différends du GATT et de l'OMC, Cottier soutient une approche plus gradualiste, qui comporterait l'institution d'un corps de membres permanents composé d'un nombre défini de personnes qui siégeraient en alternance aux groupes spéciaux et d'un petit groupe de présidents à temps plein ou partiel, qui résideraient à Genève. Les travaux de ce corps seraient appuyés par un personnel juridique et de bureau indépendant, analogue au personnel de l'Organe d'appel. Voir Thomas Cottier, « The Permanent Panel Body: A Bridge Too Far? », *Part IV: Grouping on WTO DSU Reform. Proposals Relating to First-Level Permanent Panels*, *Journal of International Economic Law*, vol. 6, n° 1 (mars 2003), p. 187-202.

l'organe permanent. On peut imaginer une variante de cette formule qui prévoirait une rotation au moins partielle afin d'offrir la possibilité de participer à des ressortissants de tous les Membres de l'OMC.

Si la formule du système de membres permanents était généralement considérée comme une bonne idée, et moins graves ou fondées qu'on aurait pu penser à première vue certaines des inquiétudes qu'elle suscite, il se dégageait de la table ronde le sentiment qu'il était peu probable qu'on institue un tel système dans un avenir prochain. Les Membres de l'OMC ne sont tout simplement pas prêts à un changement aussi important.

Cette résistance n'est pas nécessairement un mystère, a fait remarquer un observateur. Néanmoins, il est paradoxal que les Membres de l'OMC acceptent les décisions d'un Organe d'appel professionnel, mais résistent à l'idée d'un tribunal permanent au niveau des groupes spéciaux. L'historique de la question donne à penser que les Membres, accablés par les exigences que laissait entrevoir la mise en œuvre du programme issu du Cycle d'Uruguay, ont cherché à renforcer le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends dans le but de sauvegarder leurs intérêts respectifs. C'est sur cette base qu'ils ont accepté l'Organe d'appel. Ils ne s'attendaient pas à beaucoup d'activité de ce côté; ils ont donc été surpris par le nombre des affaires soumises à l'Organe d'appel et par ce que certains considèrent comme son « activisme ».

Le gradualisme règne à l'OMC : l'histoire montre que les réformes dans le cadre de cette dernière, comme au temps du GATT, ont été lentes et en général précédées de règles provisoires, élaborées à partir de la pratique jurisprudentielle. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que la prudence caractérise les efforts ultérieurs de réforme du système.

Le rôle consultatif du Secrétariat auprès des groupes spéciaux

Le système de règlement des différends de l'OMC ne repose pas vraiment sur les groupes spéciaux, a-t-on fait observer, mais plutôt à la fois sur les groupes spéciaux et le Secrétariat. On a

relevé divers problèmes que pose la structure actuelle, dans laquelle le Secrétariat de l'OMC conseille les groupes spéciaux.

Le Secrétariat est organisé de manière à appuyer l'OMC aussi bien dans les négociations que dans le règlement des différends. Il s'ensuit la possibilité d'exigences contradictoires, ce qui nécessite la participation de nombreux acteurs. Cette situation, d'un côté, entrave l'uniformisation des conseils fournis aux groupes spéciaux, et de l'autre, inspire aux Membres le sentiment que le Secrétariat dispose d'un pouvoir excessif.

Une manière possible de résoudre les problèmes de l'uniformisation et de la promptitude du soutien serait de doter les groupes spéciaux d'un personnel distinct, sur le modèle du Secrétariat indépendant adjoint à l'Organe d'appel. Cette évolution serait inévitable dans le cas où l'on instituerait un système de membres permanents : un tel secrétariat serait alors prévu dès la création de l'organe permanent ou établi peu après à la demande de ses membres. La question se pose de savoir si cette approche serait possible dans le cadre de la formule actuelle, où les membres des groupes spéciaux sont nommés au cas par cas.

Pour dissiper les inquiétudes des Membres touchant l'influence hypothétiquement excessive du Secrétariat, on pourrait, entre autres solutions envisageables, communiquer aux parties les conseils qu'il adresse aux groupes spéciaux. Cependant, cette façon de faire pourrait avoir plutôt pour effet de complexifier encore la procédure sans vraiment écarter les inquiétudes (puisque, par exemple, toute règle de cette nature pourrait facilement être contournée par des conseils oraux). En outre, l'obligation pour le Secrétariat de communiquer ses conseils aux parties risquerait de perturber les rapports de travail étroits et confidentiels qui unissent le personnel du Secrétariat et les membres des groupes spéciaux, et de rendre les délibérations de ceux-ci plus difficiles.

Les règles de procédure et de la preuve

La situation actuelle des règles de procédure et des règles de la preuve laisse à désirer.

S'il est vrai que les règles de procédure des groupes spéciaux ont été officieusement uniformisées, les variations sont inévitables dans un contexte où les membres de ces groupes sont nommés au cas par cas. C'est pourquoi les règles de procédure sont un problème qui revient se poser périodiquement à l'OMC.

De même, pour ce qui concerne les règles de la preuve, s'il est vrai que la plupart des différends ne posent pas de problèmes majeurs sous ce rapport, les membres nommés au cas par cas ne disposent collectivement que d'une expérience restreinte pour résoudre ces problèmes de manière satisfaisante et efficace lorsqu'ils se posent. Un problème particulier auquel il faut s'attaquer est celui de la marche à suivre avec les renseignements commerciaux confidentiels.

Un grand nombre des problèmes relevés à cet égard pourraient être résolus par la formation professionnelle des personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux. Cette formation couramment offerte aux juges et aux membres de tribunaux administratifs, touchant par exemple les règles de la preuve, la procédure, le rôle des experts, etc., pourrait être donnée par des juges et des juristes expérimentés. Une telle formation procurerait aussi aux membres des groupes spéciaux l'occasion de se rencontrer et d'établir des liens, ce qui les rendrait plus aptes à travailler ensemble.

En outre, comme l'a noté un observateur, il y aurait lieu de réorienter une partie du mécontentement que suscite la qualité des décisions vers la qualité de l'argumentation des parties aux différends : lorsque les moyens invoqués par les plaideurs sont de piètre qualité, les groupes spéciaux doivent établir leurs décisions à partir d'une matière première insuffisante.

La réforme est-elle possible?

Tous ne sont pas convaincus que le système fonctionne mal et ait besoin d'être réparé, mais les Membres de l'OMC, comme les milieux de la politique commerciale en général, pensent qu'il y aurait avantage à apporter certaines améliorations au mécanisme des groupes spéciaux.

Le grand problème réside peut-être dans le fait que la réforme de ce mécanisme ne peut être aisément séparée de la réforme des organes de décision politique de l'OMC et de la redéfinition du rôle du Secrétariat. Autrement dit, la réforme du mécanisme des groupes spéciaux soulèvera inévitablement des questions fondamentales touchant la séparation des pouvoirs – et en fin de compte l'équilibre des pouvoirs – entre les appareils « législatif » et « judiciaire » dans le cadre du système constitutionnel naissant de l'OMC.

Conceptions de l'interprétation

Les choix de l'Organe d'appel en matière d'interprétation ont de considérables conséquences systémiques. Une décision d'orientation particulièrement importante de l'Organe d'appel est la pratique, qu'il a suivie dans ses premières décisions, du « textualisme » – c'est-à-dire de la prise en compte du « sens ordinaire » des termes à la lumière de leur contexte, ainsi que de l'objet et du but du traité, plutôt que de l'histoire des négociations – pour régler son interprétation des textes juridiques de l'OMC.

Cette décision d'orientation trouve un fondement solide dans les règles d'interprétation du droit international coutumier, telles que les expriment les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ces articles ne permettent le recours à des éléments non textuels, tels que les travaux préparatoires et l'histoire des négociations, que dans des cas bien déterminés :

a) lorsque la signification d'une disposition se révèle ambiguë si on l'interprète dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité, ainsi qu'à l'aide d'autres règles de droit international applicable et d'autres instruments ayant rapport à ce traité;
b) pour confirmer une interprétation dans le cadre de l'article 32 de la Convention;
c) pour éviter une interprétation autrement absurde d'une disposition.

Tout cela est bel et bon. Mais, comme l'ont fait remarquer certains observateurs, le sens ordinaire des termes n'est pas décisif, puisque leur contexte doit être pris en considération. Le contexte se révèle particulièrement important, ont-ils fait valoir, dans le cas de l'Accord de l'OMC, du fait du principe de l'« ambiguïté constructive » qui a présidé à l'établissement des textes juridiques qui le composent. Que peut tirer l'instance appelée à interpréter ces textes du « sens ordinaire » de leurs termes, sans l'information sur le contexte fournie par l'étude des travaux préparatoires et des débats qui révèlent les interprétations contradictoires dissimulées par une ambiguïté volontaire?

Dans le même temps, notent d'autres participants, l'intention réelle des négociateurs ne s'exprime que dans le texte final de l'Accord; les Membres ont refusé de profiter de l'occasion offerte par l'Accord de l'OMC pour proposer des déclarations clarifiant les questions sur lesquelles ils n'avaient pu s'entendre dans les négociations, et il n'y a guère d'aide à attendre d'autres sources. L'attention de l'instance d'interprétation doit donc porter principalement sur le texte même.

Cela amène à se poser la question difficile de savoir si l'Organe d'appel devrait trancher des questions sur lesquelles les Membres n'ont pu s'entendre dans les négociations. Certains pensent que non, qualifiant une telle orientation d'« activisme judiciaire ».

D'autres font valoir que l'Organe d'appel *doit* se prononcer sur toute question dont il est saisi. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC prévoit une compétence obligatoire à l'égard des différends et oblige expressément l'Organe d'appel à examiner les demandes et prétentions qui lui sont soumises. Cette obligation de statuer épargne à l'Organe d'appel les soupçons touchant les motifs qu'il pourrait avoir d'accepter ou non une affaire. Les parties pourraient en effet attribuer à des motifs politiques la décision de ne pas trancher, ce qui ébranlerait le système.

Pour certains, les choses sont ici moins simples qu'elles n'en ont l'air. La Convention de Vienne sur le droit des traités,

rappellent-ils, réunit en une seule disposition les principes d'interprétation multiples que sont le sens ordinaire des termes, le contexte de ceux-ci, et l'objet et le but du traité. Le critère applicable, selon ce point de vue, est la légitimité, qui dépend de la qualité des décisions et de leur capacité à être généralement acceptées, laquelle acceptabilité, selon certains praticiens, dépend quant à elle au moins en partie de la cohérence et de la prévisibilité des conclusions de l'Organe d'appel.

Sous ce rapport, il existe une grande différence entre l'interprétation des lois et l'interprétation des traités, parce que dans ce dernier cas l'instance qui interprète a affaire à des États souverains. Les juges des tribunaux nationaux doutent a priori des affirmations et en attendent des preuves. Mais les membres des groupes spéciaux, eux, se trouvent en rapport avec des États et, s'agissant de questions de preuve, doivent user de réserve ou de retenue à l'égard de leurs déclarations de fait. L'examen attentif des éléments de preuve joue donc un rôle moins important dans les litiges portés devant l'OMC que dans le droit national, et l'issue de ceux-ci dépend en grande partie de la manière dont les plaideurs présentent les faits.

Comment s'explique alors le choix de l'Organe d'appel de se prononcer parfois sur des questions politiques, mais de refuser de le faire dans d'autres cas?

On entend dire à ce propos que « le sort de l'Organe d'appel dépend des personnes ». Cela est en partie vrai, ont soutenu certains participants; les premières interprétations, telles que celles qui fondent la décision *États-Unis – Crevettes*, témoignaient de la diversité des horizons dont provenaient les premiers membres de l'Organe d'appel, de leur formation et de leur expérience juridiques, ainsi que de la susceptibilité politique dont ils faisaient preuve dans l'examen du texte du traité et la recherche d'une voie sûre à travers un terrain miné. De même, dans l'affaire *CE – Préférences tarifaires*, plainte de l'Inde fondée sur la prescription de « non-discrimination » des dispositions du GATT relatives au SGP, l'Organe d'appel, s'il avait confirmé la décision du groupe spécial, aurait infléchi le SGP – ce qu'il a choisi de ne pas faire.

Mais cette vision de l'Organe d'appel est aussi partiellement erronée : on a fait valoir que, officiellement, il opère un tri des affaires, distinguant les principales, pour lesquelles il mobilise tout son potentiel intellectuel, des secondaires, où il applique une approche plus simple, fondée sur l'analyse textuelle.

Par conséquent, il faut considérer le raisonnement de l'Organe d'appel du point de vue de la théorie « cohérentiste » de Dworkin. L'interprétation peut commencer avec l'examen du texte en soi, mais exige néanmoins la prise en considération d'une quantité notable d'éléments extérieurs tels que les intuitions de l'interprète sur les dispositions du traité et le sens de ses termes à la lumière du monde qui leur a donné naissance. Par exemple, appelé à se prononcer sur la question des « produits similaires » dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a imaginé comment les consommateurs pourraient distinguer les produits selon leurs effets sur la santé, supposant un monde où les règles de la responsabilité juridique internaliseraient les externalités négatives des produits sous le rapport de la santé.

Bien que sa composition ait changé, l'Organe d'appel a tendance à suivre le modèle d'interprétation établi par les décisions de ses premiers membres, modèle qui, a-t-on soutenu, témoigne d'une intuition juste et pénétrante des problèmes posés par les affaires en question.

L'application et la mise en œuvre des décisions

La mise en œuvre des décisions de l'OMC soulève une longue liste de questions.

Le défaut d'application des décisions posait déjà problème à l'époque du GATT. Par suite, on a essayé de manière persistante de renforcer le mécanisme multilatéral de règlement des différends, par exemple au moyen des modifications de 1979 dans le contexte du Cycle de Tokyo, de la Décision du 12 avril 1989 sur les améliorations des règles et procédures de règlement des différends du GATT, par laquelle on a comblé la lacune qui permettait à un Membre d'empêcher l'établissement d'un groupe spécial, et enfin du Mémorandum d'accord de

l'OMC sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, qui a rendu plus ou moins automatiques l'adoption des rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel et l'autorisation de mesures de rétorsion.

Dans l'ensemble, le système de règlement des différends de l'OMC fonctionne de manière satisfaisante. L'unilatéralisme, qui constituait un problème important avant la conclusion du Cycle d'Uruguay, est maintenant tenu en échec, et les Membres ont aujourd'hui recours au système de règlement des différends plus que jamais auparavant. Depuis 1995, on a soumis à l'OMC plus de 340 différends, qui ont donné lieu à quelque 90 rapports de groupes spéciaux et 65 rapports de l'Organe d'appel. Environ le quart de l'ensemble des différends se règlent à l'étape des échanges diplomatiques, avant le recours à un groupe spécial ou à une instance d'arbitrage. Si les États-Unis et les Communautés européennes restent les principaux utilisateurs du système de règlement des différends, les pays en développement (en particulier les plus puissants d'entre eux, tels que le Brésil, l'Inde, la Chine et le Mexique) y font sentir plus activement leur présence, aussi bien comme plaignants que comme défendeurs. Nombreux restent cependant les pays peu développés qui n'ont jamais été parties à une affaire ou n'y sont jamais intervenus en tant que tierces parties. Si les décisions sont en général appliquées – elles sont mises en œuvre dans des délais raisonnables dans quatre-vingt pour cent des cas – des problèmes d'application se posent dans une poignée d'affaires importantes et politiquement sensibles qui mettent le système à rude épreuve.

On discute de la réforme du système de règlement des différends de l'OMC, par intervalles, depuis le processus de réexamen de 1998-1999. Les Membres ont avancé, depuis le début du Cycle de Doha, une multitude de propositions, qui vont de réformes majeures (c'est le cas de la suggestion des CE tendant à l'établissement d'un système de membres permanents) à des réformes, plus modestes, de procédure. Le Président de l'Organe de règlement des différends a diffusé en 2003 un document désigné « texte du Président », où il exposait les propositions qu'il estimait rallier un certain nombre de suffrages

chez les Membres. Le travail sur ce sujet s'est poursuivi dans des groupes informels à Genève. Les négociations sur le règlement des différends n'étaient pas à l'origine liées au programme d'engagement unique du Cycle de Doha, parce qu'on supposait possible une entente rapide sur ces questions systémiques, mais il apparaît maintenant que, si l'on doit parvenir à un accord sur le règlement des différends, il coïncidera probablement avec la conclusion du Cycle.

La réforme du système de règlement des différends est-elle nécessaire? La réponse est non. Le système peut être amélioré, et l'a été, par l'expérience et la pratique jurisprudentielles. C'est ainsi, par exemple, qu'on a établi l'ordre de succession entre le recours aux groupes spéciaux pour les questions de mise en œuvre sous le régime de l'article 21.5 et les demandes d'autorisation de suspension de concessions visées à l'article 22; songeons de même à l'expérience plus controversée du traitement des communications de tierce partie. Si la plupart des Membres de l'OMC restent fermement opposés à l'idée de la publicité des réunions des groupes spéciaux, les parties à l'affaire *CE – Hormones*, en instance (c'est-à-dire les États-Unis, les Communautés européennes et le Canada), ont accepté que le groupe spécial se réunisse en séance publique.

C'est le domaine de l'application et de la mise en oeuvre des décisions qui devrait retenir principalement l'attention des Membres. La rétorsion par suspension de concessions est une arme imprécise que, il faut bien le dire, seuls les deux Membres les plus puissants, soit les États-Unis et les Communautés européennes, peuvent manier efficacement; la plupart des Membres reconnaissent qu'il faut trouver d'autres moyens pour inciter les États à appliquer les décisions de l'OMC lorsque le besoin d'incitation se fait sentir. En outre, il y a certaines catégories d'affaires – concernant par exemple les droits antidumping, les droits compensateurs, les sauvegardes et les marchés publics – pour lesquelles, étant donné les délais qu'exige le règlement des différends à l'OMC, il n'y a souvent pas de mesures de redressement efficaces à l'achèvement des procédures parce que les textes de l'OMC ne prévoient pas de sanctions rétrospectives, ni la possibilité de prononcer des

injonctions provisoires pour empêcher la matérialisation de dommages pendant l'instruction. Les Membres de l'OMC ont avancé plusieurs propositions intéressantes touchant l'application et la mise en œuvre, notamment l'idée d'une indemnisation financière. Ces propositions sont dignes d'un examen attentif si l'on veut rendre le système de règlement des différends de l'OMC plus efficace et plus prévisible.

Une idée qui semble rencontrer une certaine faveur auprès des Membres est celle qui consisterait à conférer à l'Organe d'appel le pouvoir de renvoyer au groupe spécial les questions mettant en jeu des conclusions de fait. Cette possibilité serait utile dans les affaires où l'Organe d'appel a infirmé la décision du groupe spécial sur une question de droit, mais se découvre incapable d'achever l'analyse. La plupart du temps, de telles décisions ne sont pas d'une importance fondamentale pour le règlement des différends, mais il pourrait arriver à l'avenir que des différends ne puissent être réglés dans le cas où l'Organe d'appel ne disposerait pas du pouvoir, soit de renvoyer l'affaire au groupe spécial, soit d'examiner des questions de fait en appel.

Les observateurs sont d'accord pour dire que la professionnalisation du palier des groupes spéciaux par la création d'un système ou d'une liste de membres permanents est logiquement la prochaine étape de l'évolution du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Cependant, cette idée ne rallie pas beaucoup de suffrages chez les Membres de l'OMC, et il est peu probable qu'elle occupe une place importante aux dernières étapes des négociations du Cycle de Doha.

L'assistance technique aux pays en développement qui participent aux activités de règlement des différends reste une préoccupation importante pour la plupart des Membres. Le Centre consultatif sur la législation de l'OMC est un complément notable à la capacité des pays en développement engagés dans le règlement des différends, mais cela ne suffit manifestement pas. Les pays en développement, y compris les pays peu développés, ont avancé dans le présent Cycle un certain nombre de propositions novatrices qui méritent un examen attentif, entre autres celle, particulièrement intéressante,

consistant à adjuger les dépens aux pays en développement plaignants qui obtiendraient gain de cause.

La rétorsion et les solutions de remplacement

Dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, c'est à la partie ou aux parties plaignantes qu'il incombe d'assurer l'exécution des décisions, même dans les affaires mettant en jeu des questions systémiques. Le MARD ne prévoit pas d'action coercitive collective; ce régime ne tient donc pas compte de la capacité du ou des plaignants à instituer des mesures de rétorsion efficaces.

Les économies de petite taille se trouvent ainsi mises dans une situation plus difficile que les économies de grande taille. Celles-là, en effet, disposent de peu de moyens de pression et, comme elles dépendent des importations aussi bien que des exportations, souffrent plus de l'effet d'automutilation de la rétorsion que les économies plus importantes et plus diversifiées, pourvues d'une capacité supérieure de remplacement des importations par des productions nationales. Cependant, même les grandes puissances économiques aptes à obtenir l'exécution des décisions du fait de leur capacité de rétorsion se sont révélées peu enclines à exercer effectivement ce droit; en fait, on n'a eu que rarement recours aux mesures de rétorsion.

En outre, le régime actuel de rétorsion ne prévoit que des sanctions prospectives et reste muet sur la réparation des préjudices commerciaux, laquelle, selon certains, est la véritable question[15]. (Comme l'a noté un participant à la table ronde, les pays en développement ont été stupéfaits d'apprendre que le règlement des litiges à l'OMC ne donnait pas lieu à une indemnisation financière!)

---

[15] Voir par exemple Marco Bronckers et Naboth van den Broek, « Financial Compensation in the WTO: Improving the Remedies of WTO Dispute Settlement », *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n° 1, p. 101-126.

Qui plus est, la rétorsion est une arme imprécise. Les mesures de rétorsion nuisent aux consommateurs ou aux branches de production du pays importateur qui n'étaient pas impliquées dans le différend, et elles peuvent atteindre des producteurs privés du pays exportateur qui n'étaient que des tiers innocents.

Tout cela amène à poser un certain nombre de questions difficiles :

- Les sanctions prospectives sont-elles suffisantes et appropriées pour tous les accords de l'OMC?
- Les sanctions rétrospectives et le calcul du préjudice économique *réel* sont-ils des solutions de rechange envisageables?
- Les sanctions devraient-elles constituer une réparation du préjudice aussi bien qu'une incitation à l'application?
- Peut-on envisager la possibilité d'injonctions et de mesures de redressement provisoires?
- Devrait-on concevoir des sanctions adaptées aux besoins respectifs des accords?

Une autre solution possible est la mise en oeuvre du concept des engagements conditionnels de libéralisation mis de l'avant par Robert Lawrence. Selon ce concept, les Membres de l'OMC prévoiraient un mécanisme de compensations préautorisées au moment des négociations. Le pays qui aurait subi une annulation ou une réduction d'avantages dans un domaine donné pourrait choisir dans la liste d'engagements conditionnels proposée au préalable par le pays en défaut d'application les mesures lui garantissant le niveau nécessaire d'avantages de compensation. Cette approche maintient la réciprocité tout en incitant au respect des obligations, mais d'une façon propre à encourager la libéralisation, et non la restriction des échanges ou l'automutilation. Plutôt qu'un « coup de fusil dans le pied », la formule des engagements conditionnels de libéralisation serait un « coup de fouet ».

Cependant, la proposition de Lawrence donne encore prise au reproche selon lequel les personnes physiques ou morales effectivement lésées par les infractions ne sont pas nécessairement celles qui bénéficieraient des avantages de

compensation que procureraient la protection par des droits institués à titre de rétorsion ou un élargissement de l'accès aux marchés par le moyen des engagements conditionnels de libéralisation.

L'avantage de la compensation est qu'elle est financée par l'ensemble des contribuables du Membre en défaut. Cette formule règle dans une certaine mesure la question de l'équité du fait qu'elle répartit la pénalité dans le pays qui applique la mesure non conforme, mais elle laisse cette question ouverte relativement au pays bénéficiaire de la compensation.

Les aspects économiques de la rétorsion

Il faut aussi tenir compte des notables difficultés que présente l'évaluation du préjudice attribuable aux mesures non conformes. Ces difficultés vont bien au-delà de la question de savoir « d'où viennent les chiffres » -- encore que cette question elle-même suscite des réponses préoccupantes (par exemple : « Ils sont tirés d'un chapeau! »). S'il est vrai que la nécessité se fait sentir d'accroître le potentiel d'analyse économique du Secrétariat de l'OMC, il faut tenir compte de ce problème plus profond que les résultats de la modélisation économique sont considérés par certains comme trop spéculatifs pour être vraiment crédibles.

La question se pose aussi de l'efficacité des sanctions. Les économistes doutent que le MARD soit aussi efficace que les milieux juridiques voudraient le faire croire. Le mode de fonctionnement des marchés amoindrit les effets tangibles des mesures de rétorsion. Pour ce qui concerne les produits de base ou les articles manufacturés banalisés qui sont négociés sur les marchés de gros, il est facile de contourner la modification des droits sur les expéditions à destination d'un pays donné. De plus, les entreprises considérées isolément peuvent franchir les barrières tarifaires au moyen de l'investissement, par exemple en achetant l'entreprise protégée par les droits de douane.

Ces facteurs donnent à penser qu'il faudrait plus de pollinisation croisée entre gens de loi et économistes, non

seulement dans l'administration des différends à régler, mais aussi dans l'élaboration des réformes du MARD.

Les questions juridiques non réglées

Mais des problèmes juridiques se posent aussi. Il y a par exemple lieu de se demander si la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages peut jamais être réfutée. L'article 3.8 du MARD dispose que, dans les cas où un groupe spécial ou l'Organe d'appel a constaté une infraction aux obligations souscrites au titre d'un accord visé, la mesure gouvernementale en cause est présumée annuler ou compromettre un avantage. Cela signifie qu'il y a normalement présomption qu'une infraction aux règles a une incidence défavorable pour d'autres Membres parties à l'accord visé, et qu'il incombera alors au Membre mis en cause de réfuter cette présomption. Néanmoins, les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont généralement suivi à cet égard la décision *États-Unis – Superfund*, rendue par un groupe spécial du GATT en 1988, selon laquelle cette présomption est irréfutable.

Cela étant, cette présomption a-t-elle empêché l'évaluation équitable des préjudices commerciaux par les arbitres? Dans le cadre d'un arbitrage où il s'agissait, sous le régime de l'article 22.6 du MARD, d'établir le niveau d'annulation ou de réduction d'avantages dans l'affaire *États-Unis – Loi de 1916*, les arbitres ont formulé la conclusion suivante : « le groupe spécial initial a constaté, et l'Organe d'appel a confirmé, que "la Loi de 1916 annule ou réduit des avantages acquis par les Communautés européennes". Par conséquent, s'il est vrai que le niveau d'annulation ou de réduction d'avantages n'a pas été quantifié expressément dans la demande présentée par les CE en vertu de l'article 22.2, il n'est manifestement pas, ni manifestement ne peut être, "égal à zéro" » (paragraphe 5.48).

Quand et comment le « niveau d'annulation ou de réduction d'avantages » devrait-il être évalué? Était-il sage de reporter l'évaluation de l'« incidence défavorable » jusqu'à l'étape où le plaignant demande l'autorisation de suspendre l'application de concessions? Si le groupe spécial évaluait le préjudice

commercial au moment d'établir la responsabilité, la partie défenderesse s'en trouverait-elle plus fortement incitée à respecter ses obligations? Dans le système actuel, où les sanctions sont prospectives, l'évaluation de l'annulation ou de la réduction d'avantages ne s'applique pas au préjudice subi avant la fin du « délai raisonnable » de mise en conformité donné à la partie défenderesse. Devrait-on appliquer cette évaluation à de tels préjudices effectifs, par exemple en faisant courir la responsabilité à partir de la date du dépôt du recours, ou de la date de l'adoption du rapport du groupe spécial et/ou du rapport de l'Organe d'appel par l'Organe de règlement des différends?

L'Organe d'appel devrait-il jouer un rôle dans les arbitrages relatifs au calcul des préjudices? On compte sept différends où le niveau d'annulation ou de réduction d'avantages a été établi par le groupe spécial dans le cadre d'un arbitrage relevant de l'article 22.6 du MARD : *Bananes*, *Hormones*, *Brésil – Aéronefs*, *Canada – Aéronefs*, *FSC*, *Loi de 1916* et *Amendement Byrd*. Ces sentences arbitrales auraient-elles dû être soumises au contrôle de l'Organe d'appel?

Les rapports entre les systèmes régionaux et le système de l'OMC

Les accords commerciaux régionaux (ACR) prolifèrent depuis un certain temps, de sorte qu'on a maintenant affaire à un réseau complexe d'obligations multilatérales, plurilatérales et bilatérales. Cette tendance fait l'objet d'opinions très variées, depuis celle qui demande pourquoi on fait « tant d'histoires » à son propos, jusqu'à celle qui l'estime « préjudiciable au système multilatéral ». Le point de vue optimiste semble dans une large mesure fondé sur le consensus provisoire voulant que les ACR aient dans l'ensemble favorisé la libéralisation des échanges, produisant plus de commerce qu'ils n'en ont détourné, et aient ouvert des voies utiles à la libéralisation dans de nouveaux domaines.

Cependant, la prolifération des ACR suscite aussi des inquiétudes touchant l'érosion des deux principes de non-discrimination sur lesquels l'OMC est fondée, soit ceux de

la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national[16]. Moins du tiers du commerce des marchandises se pratique aujourd'hui dans le cadre de la clause NPF.

En outre, la multiplication des ACR et la fragmentation croissante du système commercial mondial semblent impossibles à arrêter ou même à ralentir. Certes, les conséquences de cette fragmentation ne sont pas encore très graves; et qui plus est, les ACR sont conclus en séries, les dispositions des accords de chaque série présentant une ressemblance considérable. Néanmoins, on craint que les accords de la deuxième génération en cours de négociation, plus ambitieux, n'engendrent des problèmes plus graves au cours des prochaines décennies.

Troisièmement, le situation juridique encore incertaine des ACR n'est pas sans susciter des inquiétudes. L'article XXIV du GATT et l'article V de l'AGCS permettent expressément la conclusion d'ACR, mais à condition qu'ils remplissent certains critères juridiques. Or, on semble n'avoir atteint le consensus sur la conformité d'un ACR à l'article XXIV du GATT qu'à propos d'un seul cas dans l'histoire du GATT et de l'OMC[17].

Le réseau complexe des ACR présente des risques considérables de conflit d'obligations; les rapports entre ces accords et l'Accord de l'OMC sont devenus un sujet d'inquiétude majeur. La situation est encore compliquée par le fait que les ACR instituent leurs propres mécanismes de règlement des différends et que les litiges peuvent donc être

---

[16] Voir par exemple le chapitre 2, intitulé « L'érosion de la non-discrimination », dans Peter Sutherland et coll., *L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire. Rapport du Conseil consultatif à M. Supachai Panitchpadi*, [ancien] *Directeur général*, Organisation mondiale du commerce, 2004, à l'adresse < http://www.wto.org/french/thewto_f/10anniv_c/future_wto_f.pdf >.

[17] L'Union douanière tchéco-slovaque a été déclarée compatible avec les règles de l'OMC. Voir Jo-Ann Crawford et Sam Laird, « Regional Trade Agreements and the WTO », document de recherché n° 00/3, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, < http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=25329 >.

portés aussi bien devant ces instances que devant celles de l'OMC.

Une question très discutée est celle de la recherche du forum le plus favorable. C'est là un problème réel : il suffit de songer à cette action antidumping où le Brésil a mis l'Argentine en cause devant l'OMC pour un aspect du différend, et devant un tribunal du MERCOSUR pour un autre. Cela dit, l'OMC est souvent le forum choisi; certains signes indiquent que les parties s'adressent à l'OMC parce que les mécanismes régionaux ne sont pas aussi efficaces ou contraignants.

Un deuxième problème, un peu plus subtil, est que les mécanismes des ACR reconnaissent l'applicabilité du MARD de l'OMC et de ses dispositions (ainsi, les décisions et interprétations de l'OMC ont été incorporées dans des accords régionaux tels que le MERCOSUR), mais que l'Accord de l'OMC, à quelques exceptions près, ne reconnaît pas explicitement l'applicabilité des dispositions des ACR.

- Par exemple, comme il leur était difficile de porter devant l'ALENA le différend *Canada – Périodiques*, du fait de l'exception culturelle prévue par cet accord, les États-Unis se sont adressés à l'OMC, dont les textes ne comportent pas de dispositions de cette nature. Aurait-on dû permettre au Canada d'invoquer les dispositions de l'ALENA devant l'OMC? Dans l'affaire *Canada – Autos*, le Canada a invoqué pour sa défense les dispositions du Pacte canado-américain de l'automobile, incorporées dans l'ALENA, mais le groupe spécial n'en a pas tenu compte dans sa décision.
- Le droit de l'OMC joue un rôle important dans les différends investisseurs-États, mais les idées ne circulent pas dans le sens inverse.
- Par contre, la Cour européenne de justice, instituée par un accord régional, refuse d'appliquer le droit de l'OMC.

Selon certains observateurs, il devrait peut-être y avoir un dialogue entre les juridictions en question, plutôt que les rapports unilatéraux qui prévalent actuellement.

La prolifération des traités bilatéraux sur l'investissement (TBI) est un autre fait nouveau important susceptible d'entraîner des conséquences systémiques.

Conclusion : le verre est plus qu'à moitié plein…

S'il est vrai que la réforme du système de règlement des différends de l'OMC n'est pas au premier rang des objectifs considérés comme essentiels au succès du Cycle de Doha, les dernières étapes des négociations fourniraient l'occasion d'apporter certaines améliorations à ce système. Il y aura probablement peu de place pour les réformes, cependant, étant donné les changements importants effectués pendant le Cycle d'Uruguay. De plus, le système de règlement des différends se prête à une réforme graduelle par la voie de la pratique et de l'expérience jurisprudentielles. Si les négociateurs devaient se concentrer sur un aspect à réformer du système de règlement des différends, ils devraient envisager sérieusement d'améliorer les règles et procédures relatives à l'application et à la mise en œuvre des décisions et recommandations de l'ORD. Les Membres ont présenté dans ce domaine des propositions utiles et dignes d'un examen attentif si l'on veut rendre le système de règlement des différends de l'OMC encore plus efficace et prévisible.

Ce système continuera à examiner des différends et à clarifier les règles, que le Cycle de Doha aboutisse ou non à un succès. Le Cycle de Doha offre aux Membres de l'OMC une occasion exceptionnelle d'envisager l'amélioration de leur système de règlement des différends. De plus, le fonctionnement de ce système a attiré l'attention sur la nécessité pour les négociateurs de formuler clairement leurs intentions lorsqu'ils élaborent de nouveaux accords ou des modifications aux accords existants.

Les propositions du Rapport Sutherland sur le fonctionnement du système de l'OMC méritent aussi d'être examinées attentivement par les Membres désireux de dissiper les inquiétudes touchant la légitimité de l'OMC, de responsabiliser celle-ci et de la rendre plus transparente.

Ce que veut l'Organe d'appel

Ambassadeur Julio A. Lacarte*

Il est impossible d'affirmer avec certitude ce que veut l'Organe d'appel – en particulier pour quelqu'un qui n'en est plus membre. Pourtant la question m'a été posée, et elle mérite que j'essaie d'y répondre de mon mieux, afin de faire part aux praticiens du commerce extérieur des leçons que j'ai pu tirer de mon expérience de premier président de l'Organe d'appel, et afin, je l'espère, de faciliter le travail de mes successeurs. Donc, sans plus de précautions oratoires, demandons-nous comment l'Organe d'appel voudrait voir évoluer le système commercial multilatéral.

L'Organe d'appel souhaite que les résultats du Cycle de Doha soient à la mesure des plus grands espoirs

En tout premier lieu, il est dans l'intérêt de l'Organe d'appel, et du système commercial international en général, que le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha s'achève par une réussite.

---

*Son Excellence M. l'Ambassadeur Julio A. Lacarte a été le premier président de l'Organe d'appel de l'OMC et siège encore de temps à autre dans des groupes spéciaux de l'OMC, ainsi qu'à des tribunaux institués en vertu du chapitre 11 de l'ALENA. En outre, il a présidé les négociations du Cycle d'Uruguay, qui a conduit à la création de l'OMC et de son système de règlement des différends. Le présent article est fondé sur des observations formulées dans le cadre d'une table ronde qui s'est tenue le 21 février 2005 à Ottawa, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne doivent pas être attribuées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, au gouvernement du Canada ou à une quelconque organisation à laquelle l'auteur est ou a été lié ou associé, notamment le gouvernement de l'Uruguay, l'OMC ou d'autres organisations internationales.

Un échec du Cycle de Doha pourrait provoquer une crise au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et mettrait son mécanisme de règlement des différents à très rude épreuve. À la suite de l'expiration de la clause dite « de paix » de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, deux différends aussi profonds que complexes en matière de subventions à l'agriculture ont été portés devant l'OMC – contre les États-Unis concernant le coton, et contre l'Union européenne à propos du sucre. Comme il ne serait pas difficile d'imaginer de nombreuses autres contestations dont les pratiques américaines et européennes de subventionnement de l'agriculture pourraient faire l'objet, il semble que les pays exportateurs, dans l'ensemble, aient jusqu'à maintenant fait preuve de prudence et de modération. Cette modération est en grande partie attribuable au fait que des négociations sur l'agriculture sont en cours dans le cadre du Cycle de Doha, ainsi que dans celui d'accords régionaux dont les clauses agricoles dépendront de l'issue de ce cycle. Mais on ne peut considérer comme allant de soi cette patiente abstention de contestation ni s'attendre à ce qu'elle dure indéfiniment.

Si le Cycle de Doha ne donne que de faibles résultats et ne règle pas les questions litigieuses, ou s'il échoue purement et simplement, les frictions systémiques s'aggraveront à l'OMC, dans un contexte où la mondialisation ne pourra que s'approfondir en même temps que les fluctuations monétaires mettront à rude épreuve la position concurrentielle des entreprises et que les déséquilibres commerciaux mondiaux accentueront les pressions politiques favorables aux mesures protectionnistes. Si cette éventualité se matérialisait, les lobbies intérieurs feraient pression sur les gouvernements pour qu'ils portent leurs griefs devant l'OMC. En outre, les branches de production nationales seraient incitées à exercer des recours commerciaux devant les instances nationales, auxquelles elles demanderaient notamment l'institution de droits antidumping, de droits compensateurs et de sauvegardes. Ces dernières années, des pays en développement tels que l'Inde, le Mexique,

l'Afrique du Sud et le Brésil se sont mis à utiliser massivement les recours commerciaux nationaux, qui étaient auparavant l'apanage des États-Unis, de l'Union européenne, de l'Australie, du Canada et d'autres pays développés. Les recours commerciaux nationaux seraient probablement aussi contestés devant l'OMC. Or, une telle évolution pourrait soumettre le système de règlement des différends de l'OMC à une tension intolérable.

L'Accord sur l'OMC dans son état actuel est rempli de questions sur lesquelles les négociateurs n'ont pu s'entendre et que les rédacteurs ont dissimulées sous une couche de ce qu'on appelle « ambiguïté constructive ». Depuis l'institution de l'OMC, pas un seul de ses membres n'a proposé de projet de décision sur l'interprétation, alors qu'on avait inclus dans l'Accord sur l'OMC des règles et procédures pour l'adoption d'interprétations précisément afin de contribuer à la clarification des textes juridiques. Dans de nombreux domaines importants, tels que l'agriculture, les subventions et les droits antidumping, sur lesquels les négociations du Cycle d'Uruguay se sont révélées extrêmement litigieuses et difficiles, la modification des règles n'est possible que par des négociations entre les membres. Mais si ces derniers ne sont pas disposés à clarifier les textes en adoptant des interprétations ou s'avèrent incapables d'élaborer de nouvelles règles ou de modifier les règles existantes par la négociation, le fardeau retombera sur les épaules du système de règlement des différends. Dans cette hypothèse, non seulement le nombre des différends augmenterait, mais s'alourdiraient aussi les enjeux politiques des décisions de l'Organe d'appel.

Développons un peu ce scénario : que se passerait-il si le Congrès américain et la Commission européenne devaient faire face à une série de décisions défavorables de l'Organe d'appel exigeant qu'ils changent leurs lois et leurs politiques pour aligner leurs mesures sur leurs engagements respectifs dans le cadre de l'OMC? De combien de crans ne se hausserait pas la rhétorique politique qui argue déjà communément de ce qu'on

appelle la « judiciarisation » du système commercial, de l'empiètement des règles de l'OMC sur la souveraineté nationale et ainsi de suite?

En outre, toujours dans le même scénario, qu'arriverait-il si les grandes puissances refusaient de se conformer aux décisions de l'Organe d'appel? Le système de règlement des différends survivrait-il à une éventuelle inapplication de ces décisions dans des affaires vraiment difficiles, de nature politique, par les deux entités les plus puissantes du système commercial multilatéral? Certes, on peut raisonnablement soutenir que notre monde n'est pas parfait, et il peut se présenter des cas où il est politiquement impossible pour tel ou tel Membre de l'OMC de se conformer à une décision de celle-ci. En ce sens, l'inapplication occasionnelle peut donner au système la souplesse dont il a besoin pour faire une place aux irrégularités du monde réel dans le cadre relativement rigide des accords internationaux. Cependant, les efforts persistants déployés pour renforcer le système de règlement des différends du GATT et de l'OMC (notamment les mesures de 1989 visant à assurer l'accès automatique à l'instruction par un groupe spécial et les mesures décidées dans le cadre du Cycle d'Uruguay qui subordonnaient la non-adoption à un consensus négatif) témoignent du mécontentement fondamental que l'inapplication suscite chez les membres de l'OMC.

On peut dire sans risque d'erreur que, jusqu'à maintenant, l'Organe d'appel a établi ses déterminations « sans défaillance », c'est-à-dire sans se soucier des critiques éventuelles. Un franc succès du Cycle de Doha pourrait contribuer à atténuer les pressions prévues sur le système commercial multilatéral de plusieurs manières :

a) en réduisant le risque d'inapplication par le règlement négocié des questions sous-jacentes;
b) en établissant de nouvelles disciplines touchant l'application des décisions (M. William Davey a par exemple proposé de retirer le droit de demander l'institution

d'un groupe spécial à tout Membre qui serait en situation d'inapplication);

c) en permettant de prévoir plus de souplesse dans les modes d'application des décisions (je songe par exemple aux compensations) ou des approches nouvelles qui donneraient aux petits pays de l'OMC, incapables de rétorsion efficace, les moyens de renégocier leurs engagements en fonction du degré d'annulation ou de réduction d'avantages qu'auraient entraîné pour eux les mesures incompatibles avec les règles de l'OMC.

Enfin, en cas d'échec du Cycle de Doha, les accords commerciaux régionaux (ACR) vont continuer de proliférer sans frein. Ce n'est que naturel, les responsables nationaux du commerce extérieur ne pouvant que chercher les débouchés où ils se trouvent. Mais cette évolution présente des risques sérieux pour l'OMC et le système commercial multilatéral en général. La multiplication des ACR a déjà ébranlé le principe de « la nation la plus favorisée », qui est au fondement de l'OMC, et, *de facto*, affaibli cette dernière en tant qu'institution. La raison en est que, à deux exceptions mineures près, il n'a pas été rendu de décisions concernant la compatibilité des centaines d'ACR notifiés à l'OMC avec l'article XXIV du GATT de 1994 et l'article V de l'Accord général sur le commerce des services.

Dans le contexte propice aux querelles qui pourrait s'installer à la suite d'une rupture des négociations multilatérales, quels dangers ne courrait pas l'OMC si la discrimination commerciale qui s'est tant répandue du fait de la prolifération des ACR faisait l'objet de différends devant cette organisation? En outre, étant donné que de nombreux accords régionaux prévoient des mécanismes de règlement de différends, l'OMC court le risque d'une « antisélection » par laquelle les affaires faciles seraient réglées par les mécanismes régionaux, tandis que les litiges difficiles devraient l'être sous le régime du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MARD). C'est un axiome des milieux juridiques que « les affaires difficiles ne produisent pas un droit satisfaisant ».

La capacité du système de règlement des différends de l'OMC à démêler tranquillement et efficacement les questions qui ont mis les négociateurs en défaut s'en trouverait diminuée. Et comme l'Organe d'appel est *tenu* de rendre des décisions sur les affaires qui lui sont soumises (il ne lui est pas permis de renvoyer les affaires ou de refuser de rendre des décisions), il serait soumis plus souvent qu'à son tour à la dure épreuve des litiges difficiles.

Il y a donc de nombreuses raisons de présumer que l'Organe d'appel appelle de tous ses vœux le succès du Cycle de Doha, dans l'espoir que les négociateurs s'attaqueront aux problèmes épineux et les résoudront plutôt que de laisser le soin de le faire aux organes judiciaires de l'OMC à l'occasion de différends futurs.

L'Organe d'appel souhaite que l'on comprenne mieux son rôle et ses pratiques

Il n'est que normal de vouloir être compris. Les membres de l'Organe d'appel ne font pas exception à cette règle de la nature humaine. J'ajouterai que, pris comme institution plutôt que comme groupe de personnes, l'Organe d'appel lui-même trouverait sans doute avantage à ce que l'on comprenne bien son action.

On applique parfois à l'Organe d'appel la qualification d'« activisme judiciaire » pour caractériser sa production collective. Cette accusation, quand elle est portée par des membres de l'OMC, exprime souvent le point de vue que l'Organe d'appel usurpe les prérogatives des pays membres. Quand ce sont les organisations non gouvernementales qui emploient cette expression, elles veulent souvent dire que l'Organe d'appel empiète sur le domaine de la politique nationale sans y être autorisé par une légitimité démocratique. Or, en fait, l'Organe d'appel fait souvent preuve de « retenue judiciaire », c'est-à-dire qu'il décide quand il le doit, mais s'abstient de le faire quand il le peut. Le MARD ne permet pas à

l'Organe d'appel de renvoyer une affaire au groupe spécial pour réexamen. Il doit confirmer ou infirmer toutes les décisions de groupes spéciaux dont il est fait appel. Ses attributions l'autorisent cependant à modifier les décisions de groupes spéciaux. L'Organe d'appel doit accepter toutes les conséquences découlant de ses attributions et de sa responsabilité – y compris les effets concrets de ses décisions et les critiques dont ses raisonnements peuvent faire l'objet. Dans les faits, il n'a jamais tranché de questions sauf appel explicite interjeté par une partie au différend, et même alors, il a toujours fait preuve de retenue judiciaire dans ses décisions. Il ne s'est montré actif que dans la mesure où des membres de l'OMC l'y ont obligé en interjetant appel – ni plus, ni moins.

Dans la pratique, l'Organe d'appel s'est donné beaucoup de mal pour rendre des décisions unanimes. Jusqu'à une date récente, il n'y avait jamais eu d'opinion dissidente dans ses décisions. L'obtention du consensus interne à l'Organe d'appel a exigé des efforts, un temps et des discussions considérables : il n'en a pas fallu moins pour définir une orientation qui a permis à chacun de ses membres de souscrire à une décision donnée sans sacrifier aucun principe. Étant donné la diversité des horizons dont viennent les membres de l'Organe d'appel (dans sa première composition, un seul – moi-même – était issu des milieux de fonctionnaires du commerce), cette recherche de consensus entraîne des délibérations internes très difficiles, en particulier dans les différends complexes comme l'affaire *États-Unis – Crevettes*. On entend parfois affirmer que l'Organe d'appel se serait laissé influencer par des considérations politiques, mais il n'en est certainement pas ainsi. Il serait plus exact de dire que la recherche de consensus interne entre des personnes d'origines et de formations très diverses les oblige à faire intervenir toutes les voies d'argumentation possibles dans les affaires qu'elles examinent.

Dans le domaine très difficile et très litigieux de la procédure, l'Organe d'appel a trouvé un compromis raisonnable pour ce qui concerne les communications d'intervenant

désintéressé ou d'« ami de la cour » (*amicus curiae*), qui ont suscité de considérables inquiétudes chez les membres de l'OMC. L'Organe d'appel a toujours axé ses délibérations sur le fond des moyens exposés par les parties au différend et des arguments présentés par les intervenants. Et c'est ainsi que les choses doivent se passer : les différends qui s'élèvent à l'OMC sont à régler entre membres de l'OMC.

L'Organe d'appel souhaite des améliorations fonctionnelles

Le nombre des affaires portées devant l'Organe d'appel a dépassé de loin les prévisions des négociateurs du Cycle d'Uruguay. En outre, les membres de l'Organe d'appel prennent très au sérieux les questions qui leur sont soumises et ils les examinent en profondeur, aussi bien individuellement que dans le cadre de longs et intenses débats et discussions entre eux et avec le personnel de soutien du Secrétariat. Il faut beaucoup de temps et d'énergie pour arriver à une décision éclairée. Il y a plusieurs choses que les membres de l'OMC pourraient faire pour contribuer à alléger le fardeau de l'Organe d'appel et à faciliter le fonctionnement du système de règlement des différends.

Premièrement, concernant l'exposition des moyens, l'Organe d'appel n'aime pas beaucoup qu'on fasse valoir devant lui tous les arguments possibles, sans distinguer ceux qui ont des chances d'être reçus favorablement et ceux qui n'en ont aucune. Le MARD l'oblige à examiner tous les arguments, même frivoles, aussi long et ennuyeux que cela puisse être. De même, on ne sert pas sa propre cause, et on nuit à l'ensemble du processus, en décortiquant pour les réfuter tous les arguments sans exception de la partie adverse.

Deuxièmement, l'Organe d'appel trouve très fâcheux le dépôt d'une quantité massive de pièces, en particulier quand elles n'ont guère de pertinence. Il arrive parfois que les parties déposent une preuve documentaire volumineuse, qui se révèle en fin de compte dénuée de pertinence en l'espèce. Il en résulte

une perte de temps et d'énergie. Cela est d'autant plus nuisible au processus et alourdit d'autant plus le fardeau de l'Organe d'appel qu'il doit rendre ses décisions dans des délais très courts et d'application rigoureuse.

Troisièmement, les membres de l'Organe d'appel et le personnel du Secrétariat consacrent un temps et des efforts considérables à la préparation aux audiences. Les questions que soulève l'examen des affaires peuvent se compter par centaines. Certaines de ces questions peuvent nécessiter des journées entières de discussions et de débats au sein de la Division de l'Organe d'appel avant l'audience. Ce processus permet aux membres de l'Organe d'appel de poser aux parties des questions qui peuvent s'avérer très pénétrantes – si bien qu'il n'est pas rare que les avocats soient soumis à l'audience à un feu roulant de questions difficiles. La comparution devant l'Organe d'appel peut donc se révéler une expérience intimidante pour les avocats des parties : il est parfois arrivé même à des avocats expérimentés et très réputés de bredouiller dans une telle situation. Par conséquent, il est important que les avocats qui comparaissent au nom des parties ne soient pas moins préparés à l'audience que les membres de l'Organe d'appel eux-mêmes. Pour que l'audience marche bien, il est essentiel que les avocats connaissent par cœur le dossier dans toute sa complexité, qu'ils soient en mesure de répondre facilement et avec assurance aux questions sur tout point crucial, et que leur argumentation reste cohérente et claire (l'esprit embrouillé se trahit vite, et la modification des thèses ou de l'argumentation sape la crédibilité).

Quatrièmement, on est très reconnaissant aux parties contestantes qui se comportent en « amis de l'Organe d'appel », par exemple en l'orientant vers des approches ou des documents susceptibles de l'aider dans son raisonnement.

Cinquièmement, étant donné que les différends soulèvent souvent des questions inattendues à incidences systémiques, il est utile à l'Organe d'appel que les membres de l'OMC qui s'intéressent aux questions systémiques considérées présentent

des communications à titre de tierces parties – mais seulement quand ces communications apportent une contribution distincte au dossier. Les communications de tiers qui ne font qu'appuyer l'une ou l'autre des parties, qui exposent de nouveau des positions déjà bien connues ou qui portent sur des questions non pertinentes en l'espèce alourdissent simplement la charge de travail de l'Organe d'appel et des plaideurs sans être d'un avantage réel pour le système. La participation de tiers peut être, et se révèle souvent, extrêmement utile et importante, en particulier pour ce qui concerne les questions systémiques. Mais les avocats qui déposent des communications de tiers doivent être bien préparés, et leur intervention doit être utile à l'Organe d'appel et aux parties contestantes.

Conclusion

Dans l'évolution historique du système commercial multilatéral, la création de l'Organe d'appel a représenté un bond en avant pour ce qui concerne l'approfondissement et l'affermissement de la structure de l'OMC en tant qu'institution fondée sur des règles. Il paraît justifié de dire que l'Organe d'appel est devenu une force beaucoup plus importante que ce qu'avaient prévu les négociateurs du Cycle d'Uruguay, en particulier dans l'œuvre de clarification des dispositions de l'Accord sur l'OMC. En revanche, les membres de l'OMC eux-mêmes se sont révélés moins disposés que prévu à contribuer au processus de clarification des textes ambigus. En fait, les membres de l'OMC se sont attaqués à ce problème en portant les questions litigieuses devant l'Organe d'appel. L'importance acquise par ce dernier témoigne de cette affirmation de son rôle par les membres de l'OMC.

Il faut dire en toute sincérité que les membres de l'Organe d'appel ne regrettent en rien qu'il ait atteint une telle importance et réputation. Cependant, il faut tenir compte des contraintes et percevoir les risques que comporte le milieu dans lequel on opère. Que veut l'Organe d'appel? On peut résumer

comme suit la réponse à cette question. Premièrement, il veut que le corps législatif de l'OMC – soit les pays membres en leur qualité de négociateurs – fasse sa part du travail en assurant un franc succès au Cycle de Doha, y compris pour ce qui concerne les règles; deuxièmement, l'Organe d'appel veut que les observateurs et analystes expriment une appréciation plus nuancée et plus respectueuse de sa responsabilité et de son œuvre; et troisièmement, il souhaite que les membres de l'OMC qui sont parties à des différends se rendent compte qu'il ne dispose que d'une quantité limitée d'énergie et abordent les litiges en conséquence. Est-ce là trop demander? Je ne le crois pas.

Une proposition de traitement spécial en matière d'accès aux marchés pour les pays en développement dans le cadre du Cycle de Doha

Andrew Charlton*

Résumé

Le traitement que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) réserve à ses membres les plus pauvres suscite un grand mécontentement. Voilà pourquoi l'établissement d'un cadre approprié qui maintient le système commercial a « fondé sur des règles » tout en faisant la distinction entre les pays riches et les pays pauvres est l'un des enjeux les plus importants du Cycle de Doha[1].

La présente note expose les grandes lignes d'une proposition visant à élargir l'accès aux marchés pour les pays en développement dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Il est proposé que **tous les membres de l'OMC s'engagent à permettre l'accès en franchise à leurs marchés à tous les biens provenant des pays en développement qui sont plus pauvres et de plus petite taille**. Ainsi, tous les pays en développement pourraient compter sur un accès libre aux marchés de tous les pays dont le PIB et le PIB par habitant sont plus élevés que les leurs.

* Chercheur à l'Université d'Oxford, Andrew Charlton fait des recherches sur l'investissement direct à l'étranger (IDE) et sur le système commercial international. On peut lui adresser des commentaires directement à andrew.charlton@economics.ox.ac.uk. L'auteur tient à remercier Simon Evenett, Joseph Stiglitz, Sheila Page, Chloe Lamb, Bernard Hoekman, Dan Ciuriak et John Curtis ainsi que les participants à une rencontre organisée à Ottawa par le ministère du Commerce international du Canada.

[1] Pour des études récentes sur le traitement spécial et différencié, voir Hoekman (2004), Keck et Low (2004), Stevens (2002), Page 5 et Kleen (2004) et Prowse (2002).

Cette proposition soutient la comparaison avec d'autres systèmes de traitement spécial et différencié (TSD) en matière d'accès aux marchés, notamment : i) elle engendre une libéralisation importante; ii) elle favorise la libéralisation des échanges Sud-Sud; iii) elle prévoit de conférer progressivement des droits et des obligations à tous les pays en développement; iv) elle permet aux pays en développement d'utiliser des politiques commerciales pour promouvoir leur développement et protéger leurs principales industries contre des producteurs plus efficaces dans des pays plus grands ou plus développés; v) elle complète la libéralisation NPF (nation la plus favorisée); vi) elle introduit l'accès préférentiel au sein de l'OMC, créant ainsi des droits clairs et exécutoires; vii) elle est simple, n'implique pas des négociations complexes et comporte des éléments de souplesse en ce que les obligations nationales changent en fonction de la croissance économique d'un pays.

Le principe à la base de cette proposition veut que tous les pays participent à un système d'accès préférentiel exécutoire qui confère des droits et des obligations progressivement en fonction de critères objectifs. Le présent exposé propose une manière simple de le mettre en œuvre. Il ne traite pas de dispositions additionnelles portant sur des secteurs spécifiques, d'autres dimensions pour différencier les pays, de périodes de mise en œuvre et d'autres complexités diverses qui feraient sans aucun doute partie d'une version appliquée de la proposition.

La mise en œuvre du système proposé nécessiterait une libéralisation importante de la part des grands pays développés, surtout à l'endroit des pays à revenu moyen. Même si cela est logique sur le plan économique, certains soutiennent qu'il est illusoire d'espérer en raison des contraintes d'économie politique des pays développés. Toutefois, malgré ces contraintes, il y a de bonnes raisons d'être optimiste. Premièrement, une part importante des échanges entre les États-Unis et l'UE se fait déjà en franchise dans le cadre de divers accords de libre-échange bilatéraux. Deuxièmement, le libre-échange jouit d'un appui important dans les pays déve-

loppés[2]. Troisièmement, les pays pourraient encore recourir à des mesures de sauvegarde pour se protéger contre l'augmentation subite des importations.

De plus, aucune solution de rechange satisfaisante ne se présente dans le Cycle de Doha. Si un projet de convention pour clore les négociations ne comporte pas à la fois une libéralisation importante et des bienfaits considérables pour les pays en développement, ces derniers pourraient le rejeter, ce qui minerait la crédibilité de l'OMC. Un plan de TSD et d'accès aux marchés comme celui proposé dans le présent exposé serait, au contraire, à la hauteur de la promesse de développement faite à Doha tout en comportant une libéralisation importante des échanges.

Pour terminer, l'accès aux marchés que procurerait l'application de cette proposition pourrait être échangé contre des concessions des pays en développement relativement aux services, aux barrières non tarifaires et à la facilitation du commerce. En améliorant les compromis possibles, la proposition augmente les chances qu'un accord vienne clore le présent cycle de négociations.

Le point sur le TSD dans le Cycle de Doha

À la Cinquième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003, les négociations ont échoué et la rencontre s'est soldée par un échec. Les pays en développement craignaient d'être contraints à accepter des obligations qui nuiraient à leurs industries ou leur imposeraient des coûts de mise en œuvre importants, d'où l'impasse. Bon nombre d'entre eux estimaient avoir été défavorisés par les dernières négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et ils sont arrivés à la conclusion qu'il valait mieux ne pas conclure un autre mauvais accord. À la suite de la Conférence de Cancún, les pays en développement ont augmenté leurs revendications[3] relati-

[2] Voir, par exemple, la proposition du National Foreign Trade Council des États-Unis relativement à l'élimination zéro-zéro des tarifs, exposée dans Slaughter, 2003.

[3] Voir la déclaration émise par l'Indonésie au nom des pays membres du G-33 à Genève le 28 juillet 2004.

ves à un traitement spécial et différencié (TSD) comme condition préalable au progrès des négociations[4].

En mai 2004, Pascal Lamy, commissaire au Commerce de l'UE, a tenté d'apaiser les pays en développement et de sauver le Cycle de Doha en faisant une concession importante relativement au TSD. Dans une lettre adressée aux ministres du Commerce, il a proposé que les PMA et les autres pays de faiblesse et de vulnérabilité comparables ne soient pas obligés d'ouvrir leur marché au-delà de leurs engagements existants et qu'ils puissent bénéficier d'un accès amélioré aux marchés des pays développés et en développement les plus avancés – en fait, qu'ils obtiennent un « cycle gratuit »[5].

L'approche généralisée au TSD que renferme la proposition du « cycle gratuit » risque de dissuader les pays en développement de participer au Cycle de Doha. Si rien n'est exigé des pays les moins avancés, ils pourraient être repoussés en marge des négociations et le cycle de négociations sur le développement pourrait ressembler d'une manière frappante aux cycles précédents où le GATT fonctionnait comme un club voué à la défense des intérêts des pays riches. De leur côté, les pays en développement étaient astreints à peu d'obligations, mais ils n'avaient pas grande voix

---

[4] Pour les pays en développement prudents, le TSD constitue une police d'assurance qui leur donne la possibilité de ne pas participer à un accord comportant des obligations trop lourdes, et certains d'entre eux se sont réunis au sein du G-33 pour le défendre. Alors que le cycle de négociations commençait à s'intensifier en 2004, ils ont réitéré leur demande d'accroissement de la clarté et de la spécificité du TSD. Notamment, ils ont réclamé le droit de déterminer des produits spéciaux intéressant les pays en développement, qui ne feraient pas l'objet d'engagements de réduction de tarifs et de nouveaux engagements de contingent tarifaire.

[5] Voir la lettre du 9 mai 2004 de Pascal Lamy et Franz Fischler, commissaire à l'Agriculture de l'UE. Lamy a retiré rapidement son offre. En juin, il a admis que le terme « cycle gratuit » ne convenait peut-être pas puisque les pays en développement seraient obligés de prendre des engagements relativement à la consolidation des niveaux de droits dans certains secteurs et à la participation à des négociations sur la facilitation des échanges. Il a formulé le slogan un peu moins accrocheur de « cycle à prix modeste ». Voir le discours de Pascal Lamy, commissaire au Commerce de l'UE, intitulé « Where next for EU Trade policy? », Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, 11 juin 2004.

au chapitre et peu de pouvoirs pour défendre leurs intérêts. Certes, ils ont profité de la libéralisation des pays industrialisés grâce au principe de la nation la plus favorisée (NPF)[6], mais comme leur rôle était marginal, ils n'étaient pas en mesure de faire pression pour modifier la *façon* dont les pays industrialisés entamaient la libéralisation. Ainsi, l'ouverture des marchés aux biens intéressant les pays développés s'est poursuivie rapidement, alors que celle concernant les biens intéressant les pays en développement a pris du retard, surtout en ce qui a trait aux biens de main-d'œuvre, et les pays en développement en ont souffert en fin de compte. Certains pays développés étaient satisfaits de ce système parce que les marchés des pays pauvres et de petite taille n'étaient pas suffisamment prometteurs pour en valoir la peine : les avantages de l'accès à ces marchés étaient moins importants que les coûts de la libéralisation de leurs propres secteurs à forte intensité de main-d'œuvre capables de concurrencer les importations. L'approche du « cycle gratuit » ressemble étrangement au système à deux vitesses qui dispensait les pays en développement d'obligations tout en les excluant des négociations. Toutefois, comme le soutiennent Keck et Low (2004), « alors que des nouveaux secteurs de politique ou des nouvelles règles sont en cours de négociation, ou à l'étude en vue de négociations éventuelles, les intérêts des pays en développement seraient mieux servis par un engagement quant au fond des propositions stratégiques » [traduction]. Un autre aspect de l'approche du « cycle gratuit » qui pose problème et qui préoccupe beaucoup de négociateurs de pays développés est que les pays les plus pauvres peuvent continuer à participer au cycle de négociations (et à freiner effectivement les progrès selon une interprétation de l'échec de Cancún) tout en y contribuant très peu.

De plus, l'approche du « cycle gratuit » pourrait entraîner des coûts de renonciation importants pour les pays en

[6] Le principe de la NPF est prévu dans le premier article de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui régit le commerce des biens. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) (article 2) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) (article 4) lui accordent aussi la priorité, bien qu'il soit abordé d'une manière légèrement différente dans chacun d'eux.

développement en les privant des avantages de la libéralisation des échanges Sud-Sud. Les échanges des pays en développement représentent maintenant près du tiers des échanges mondiaux. Durant la dernière décennie, le commerce des marchandises entre pays en développement a augmenté deux fois plus vite que le commerce mondial, malgré les obstacles importants au commerce Sud-Sud[7]. En fait, 70 % des tarifs payés par des pays en développement (57 milliards $US par an) sont versés à d'autres pays en développement. Par conséquent, ils devraient profiter grandement d'un élargissement de l'accès aux marchés d'autres pays en développement. La Banque mondiale (2002) estime que les pays en développement réaliseront des gains de bien-être de plus de 30 milliards $US par an si d'autres pays en développement éliminent les tarifs sur des biens industriels, et des gains additionnels de 30 milliards $US s'ils lèvent les obstacles au commerce agricole.

Une proposition d'accès aux marchés pour le Cycle de Doha

Le défi consiste alors à concevoir un traitement spécial et différencié qui soit assez souple pour permettre aux pays en développement d'aborder leurs problèmes de développement et qui minimise les coûts d'ajustement et de mise en œuvre sans marginaliser leur participation au système commercial international ou les priver des avantages de la libéralisation Sud-Sud. Pour y arriver, tous les membres de l'OMC pourraient s'engager à offrir l'accès à tous les produits provenant des pays en développement qui sont plus pauvres et de plus petite taille. Ainsi, tous les pays en développement pourraient s'attendre à l'accès en franchise à tous les marchés a) dont le PIB est plus élevé et b) dont le PIB par habitant l'est aussi. Cette disposition de traitement spécial et différencié engagerait tant les pays développés que ceux en développement. Par exemple, un pays à revenu moyen comme l'Égypte, dont le PIB par habitant s'élève à 1 390 $US et le PIB à 82 milliards

[7] Par exemple, les exportateurs de l'Asie orientale doivent faire face à des tarifs dans d'autres pays de la région qui sont 60 % plus élevés que ceux de pays riches.

$US, aurait accès en franchise à des marchés comme celui des États-Unis, tout en étant contraint à permettre l'accès en franchise à son marché à des pays comme l'Ouganda (PIB par habitant de 240 $US et PIB de 6,2 milliards $US).

Cette proposition a plusieurs avantages comparativement à d'autres systèmes, notamment :

Elle comporte une libéralisation considérable.

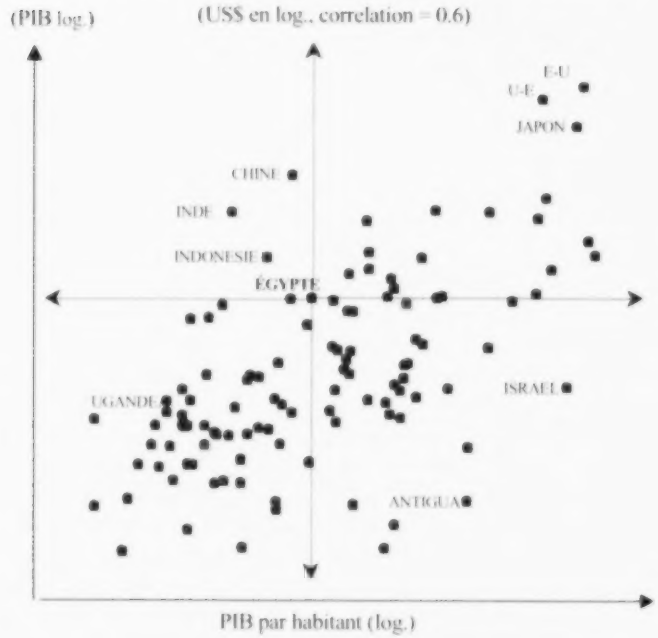
L'ampleur de la libéralisation découlant de cette proposition est fonction partiellement du coefficient de corrélation entre le PIB et le PIB par habitant des membres de l'OMC – dans le cas limite où le coefficient est de moins un, aucune libéralisation n'est requise. La graphique 1 indique le PIB et le PIB par habitant des membres de l'OMC. La corrélation est importante et positive (0,6), ce qui laisse supposer que la libéralisation découlant de cette proposition est considérable. Le pointillé illustre les répercussions qu'aurait la proposition pour l'Égypte, un pays au centre de la distribution tant au niveau de la taille que de la richesse. Aux termes de cette proposition, l'Égypte serait tenue, après une période de mise en œuvre négociée, d'accorder un accès en franchise à son marché à plus de 50 pays en développement qui se trouvent dans la partie inférieure gauche de la graphique 1 (un marché d'une valeur totale de 500 milliards $US). En contrepartie, elle aurait accès en franchise aux marchés de plus d'une vingtaine de pays développés et à revenu moyen-supérieur qui se trouvent dans la partie supérieure droite de la graphique 1 (un marché d'une valeur totale de 28 billions $US)[8].

Comme c'est le cas des régimes préférentiels en vigueur, l'effet de la présente proposition serait limité, dans une certaine mesure, par les règles d'origine. La description des options pour les règles d'origine qui pourraient être nécessaires afin de mettre en œuvre cette proposition dépasse le cadre du présent exposé, mais il convient de souligner que cette proposition réduirait considérablement l'effet de distorsion des règles d'origine sur le commerce des PMA en comparaison d'autres approches en matière de TSD puisque bon

[8] Dans ce calcul, la CE est traitée comme un membre unique, ce qui n'influe pas beaucoup sur les chiffres relatifs à la taille des marchés.

nombre de pays à revenu moyen desquels les PMA pourraient importer des intrants intermédiaires obtiendraient aussi, aux termes de la proposition, un accès préférentiel à certains des pays riches vers lesquels les biens finals sont exportés. Ainsi, bien que le problème des règles d'origine dans le TSD ne soit pas éliminé, cette proposition réduirait son effet dans la pratique comparativement à la situation actuelle.

Graphique 1: PIB et PNB par habitant des membres de l'OMC



Elle comporte notamment une libéralisation Sud-Sud.

Cette proposition a comme autre avantage le fait qu'elle prenne au sérieux la libéralisation Sud-Sud. Beaucoup de régimes de TSD existants (y compris plusieurs changements proposés) contribuent peu à la promotion du commerce Sud-Sud, dont la libéralisation profiterait grandement aux pays en développement. En effet, les estimations du Cycle de Doha indiquent que les pays en développement obtiendraient

des gains de bien-être plus importants de la libéralisation des marchés d'autres pays en développement que de ceux des pays développés (François, van Meijl et van Tongeren, 2004).

La libéralisation Sud-Sud a progressé lentement. Des tentatives de conclusion d'accords d'accès préférentiel ont été faites sous les auspices du Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC)[9]. Malheureusement, le SGPC est basé sur la réciprocité – l'une des causes de la faible participation des pays les moins avancés – et il a progressé difficilement[10]. Le nombre d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux entre pays en développement augmente, mais il ne faudrait pas présumer que les ALE Sud-Sud sont toujours bons pour le développement. Ils introduisent une discrimination contre des pays tiers et la marge de discrimination est plus importante que dans le cas des ALE Nord-Nord parce que les tarifs NPF des pays en développement sont généralement plus élevés. Par conséquent, il y aurait beaucoup à dire en faveur de l'introduction de questions relatives au développement dans les accords Sud-Sud. Certains régimes qu'envisagent des pays en développement plus importants comme l'Inde, la Chine et le Brésil prévoient un accès spécial pour les pays les moins avancés. Certes, un élargissement de l'accès à ces marchés serait opportun, mais ces régimes, à la manière des régimes de SGP (Système généralisé de préférences) des pays avancés, comporteraient une mosaïque de promesses conditionnelles et discrétionnaires plutôt que des droits exécutoires au sein de l'OMC.

Au sein de l'OMC, les pays en développement ont souvent été encouragés à réduire leurs tarifs NPF au motif qu'il en découlerait une augmentation des échanges Sud-Sud. La présente proposition reconnaît que, à cette fin, la libéralisation ne doit pas nécessairement passer par les tarifs NPF.

---

[9] Établi en 1988 et préconisé par la CNUCED, le SGPC comporte des préférences commerciales pour les pays en développement qui ne sont pas consenties aux pays développés.

[10] Les deux cycles de négociation précédents qui ont eu lieu au cours des deux dernières décennies n'ont pas abouti aux résultats escomptés en raison de la situation économique des pays en développement les plus pauvres et de la faible capacité de négociation des États membres.

Les obligations sont conférées progressivement.

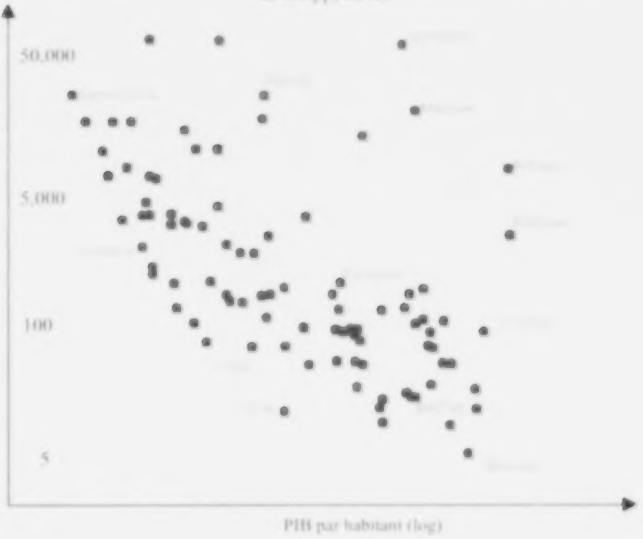
La présente proposition est progressive dans le sens qu'elle exige une libéralisation Sud-Sud importante entre les pays à revenu moyen et très peu des pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Elle exige la plus grande libéralisation des pays qui se trouvent dans la partie supérieure droite de la graphique 1 (notamment la Quadrilatérale) et moins de ceux qui se trouvent dans la partie inférieure gauche (surtout des PMA de l'Afrique). Aux termes de ce régime, aucun pays, sauf les plus pauvres, n'obtient un « cycle gratuit » puisqu'ils s'engagent tous à ouvrir leur marché aux autres membres de l'OMC qui sont plus pauvres et de plus petite taille. En retour, les pays en développement obtiennent un accès aux marchés beaucoup plus grands, aux termes d'engagements bien définis, que ceux que leur confèrent les régimes préférentiels discrétionnaires existants des pays industrialisés, qui ne sont pas assujettis au règlement d'exécution de l'OMC.

La graphique 2 illustre le rapport entre les droits et les obligations des pays en développement membres de l'OMC en matière d'accès aux marchés et leur PIB par habitant aux termes de la présente proposition d'accès aux marchés[11]. L'axe vertical affiche le rapport entre la somme de la taille de tous les marchés (de plus grande taille et plus riches) auxquels le pays aura accès et la somme de la taille de tous les marchés (de plus petite taille et plus pauvres) auxquels le pays devra donner accès. Le rapport entre les droits et les obligations est progressif du fait que les pays les plus pauvres obtiennent l'accès à des nouveaux marchés immenses tout en étant contraints de donner l'accès à des marchés beaucoup plus petits. Dans la graphique 2, l'étendue de la progressivité est illustrée par la dispersion qui descend en pente de la gauche vers la droite. Le rapport d'un pays pauvre de petite taille comme le Sierra Leone figure parmi les plus élevés alors que celui de pays de plus grande taille et plus riches comme le Mexique figure parmi les moins élevés.

[11] Au lieu de mettre en lumière les changements apportés aux droits et obligations, la graphique 2 illustre les droits et les obligations en matière d'accès aux marchés après la mise en œuvre de la présente proposition, c'est-à-dire qu'elle tient compte de l'accès préférentiel aux termes des régimes existants et des nouveaux accès.

Graphique 2: Une distribution progressive des droites et des obligations

(Rapport des droits d'accès aux marchés aux obligations pour les pays en développement)



Comme l'indique le tableau 1, tous les pays en développement membres de l'OMC profitent du régime proposé. Même les plus grands et les plus riches d'entre eux[12] obtiennent un accès en franchise aux marchés dont la taille est sept fois plus grande que celle des marchés auxquels ils doivent accorder un accès en franchise. Le ratio médian entre les droits d'accès aux marchés et les obligations aux termes de la présente proposition est de 303, c'est-à-dire que le pays en développement médian obtient un accès aux marchés qui sont 303 fois plus grands que les marchés auxquels il doit *donner* un accès en franchise. Autrement, sous l'angle des importations, le pays en développement médian obtient un accès en franchise aux pays dont les importations totales sont 113 fois plus importantes que celles des pays auxquels il doit donner un accès.

[12] Aux fins de la présente, les pays dont le PIB par habitant était inférieur à 10 000 $US en 2003 sont considérés comme des pays en développement.

Les pays peuvent prendre des mesures de sauvegarde contre les importations accrues qui les menacent.

La présente proposition n'impose aucune obligation additionnelle aux pays en développement d'ouvrir leurs marchés à des économies plus importantes ou plus développées. Les pays en développement ont ainsi le *choix* de procurer à leurs industries clés une certaine protection contre les importations provenant de pays qui jouissent d'avantages au niveau des coûts découlant soit de l'ampleur de leurs économies (p. ex. des pays plus grands comme la Chine), soit d'avantages technologiques (les pays plus développés). Le caractère généralisé des obstacles à l'importation dans certains secteurs indique que les pays en développement veulent protéger certaines industries contre la concurrence des importations. Cette protection peut faire partie d'une stratégie industrielle fondée sur la protection des « industries naissantes »[13], mais il y a plus de chances qu'elle découle d'une volonté d'éviter des coûts d'ajustement qui seraient particulièrement élevés dans des pays en développement où le chômage est élevé, les marchés à risque sont faibles et les niveaux d'assurance sociale sont bas.

Comme le soulignent Hoekman et autres (2003), le protectionnisme peut s'avérer inutile pour les pays en développement dans un monde où les multinationales ont fragmenté la production au niveau international. Pour bon nombre d'entre eux, le seul moyen d'atteindre l'échelle minimale requise pour assurer une croissance soutenue de la production est l'intégration avec les autres pays (Keck et Low, 2004).

La présente proposition facilite cette intégration en procurant à tous les pays en développement un accès considérablement élargi à des marchés plus grands et plus riches, tout en leur donnant la possibilité de se protéger contre les importations provenant de pays qui sont plus avancés ou qui jouissent d'avantages découlant de l'ampleur de leur économie.

---

[13] Ce ne serait pas très souhaitable d'un point de vue théorique et, en fait, il semble peu probable que ce soit un facteur de motivation important puisqu'il a été démontré que les politiques relatives aux industries naissantes sont inefficaces (Baldwin, 1969) et inférieures à d'autres formes d'aide à l'industrie (McCulloch, Winters et Cirera, 2002).

Elle est compatible avec d'autres régimes de libéralisation NPF.

Il importe de souligner que la présente proposition n'est pas opposée à l'ouverture des marchés. Elle ne comporte pas d'augmentation des taux NPF existants. Chaque pays continuerait d'appliquer uniformément des taux NPF aux pays de plus grande taille et plus développés.

De plus, cette proposition relève clairement du domaine du TSD. Il y a toujours un rôle pour l'OMC dans la négociation des taux NPF, c'est-à-dire que la proposition complète d'autres modalités proposées pour réduire les taux NPF au lieu de les remplacer.

Certains craignent que la proposition puisse influer sur la position de négociation des pays en développement lors des cycles de négociation futurs. En fait, un des effets secondaires malencontreux des régimes préférentiels existants est qu'ils comportent une incitation pour les pays en développement de bloquer une libéralisation NPF qui amoindrirait leurs marges de préférence. Mais ce problème est beaucoup moins grave dans le cadre de la présente proposition que dans celui d'autres régimes préférentiels parce qu'elle crée beaucoup moins de distorsion : les grands pays riches n'accordent pas aux PMA des préférences qu'ils n'accordent pas non plus aux pays à revenu moyen. Ainsi, les PMA ne perdent pas du terrain au profit des pays à revenu moyen en raison de la libéralisation NPF par des pays développés.

Les régimes préférentiels discrétionnaires deviennent des obligations bien définies au sein de l'OMC.

Un des principaux avantages de la présente proposition par rapport aux régimes de TSD existants est qu'elle engendre différemment des garanties juridiques explicitement formulées pour les pays en développement. Bon nombre d'entre elles découlent de la Partie IV du GATT, qui comporte des dispositions au titre du traitement préférentiel pour les pays en développement. Cette exception a été élargie en 1979 par la décision qui a fini par être connue comme la « clause d'habilitation », ce qui a consolidé le concept d'un « traitement différencié et plus favorable » pour les pays en déve-

loppement ainsi que le principe de non-réciprocité dans les négociations commerciales[14].

Toutefois, le problème avec cette clause de portée (potentiellement) large est qu'elle n'a jamais imposé d'obligations explicites aux pays développés. Au contraire, des ententes de traitement préférentiel décousues couvrant un nombre limité de biens provenant d'un nombre limité de pays ont été établies. Ces préférences, dont les plus importantes sont offertes par la Quadrilatérale (États-Unis, UE, Canada et Japon), ont souvent pour effet de détourner le commerce d'autres pays pauvres.

Les régimes de préférences ont aussi comme problème leur incertitude. Keck et Low (2004) soutiennent que le TSD devrait comporter « des garanties et des obligations juridiques », alors que les préférences existantes sont devenues de simples « déclarations d'intention inexécutoires » ou des « engagements d'agir au mieux de ses possibilités ». Les préférences ne sont pas exécutoires pour les pays qui les accordent et elles peuvent être modifiées pour exclure certains biens, ou annulées entièrement à leur discrétion. Par exemple, en 1992, les États-Unis ont retiré de leur régime de préférences des importations de produits pharmaceutiques d'une valeur de 60 millions $ parce que le représentant au Commerce des États-Unis avait déterminé que la protection conférée par un brevet en Inde était faible et avait un effet défavorable sur les entreprises américaines.

Comme les obligations ne sont pas exécutoires, les pays qui accordent des préférences subissent des pressions de la part de leurs propres secteurs concurrencés par les importations pour qu'ils minimisent l'étendue de leurs régimes de préférences. Comme le signale le rapport Sutherland (2005), ce sont plutôt les intérêts du pays qui accorde les préférences que ceux du pays qui en bénéficie qui ont déterminé les produits visés et les marges de préférence des SGP.

---

[14] La disposition la plus importante de la « clause d'habilitation » est qu'elle permet aux membres d'offrir un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement, ce qui est une exception à la clause NPF. Elle stipule que « les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement sans l'accorder à d'autres parties contractantes ».

Elle contrebalance la simplicité et la nécessité de différencier.

Stevens (2002) avait déjà abordé l'idée qu'un TSD soit réservé aux pays en fonction de critères d'accès objectifs. Il avait proposé qu'un nouveau régime de TSD comporte une plus grande différenciation du traitement réservé aux membres de l'OMC, ce qui suppose l'adoption de critères objectifs à partir desquels la différenciation sera déterminée. Par exemple, Stevens a proposé que l'accès à certains types de TSD dans le secteur agricole soit basé sur des critères mesurables relatifs à la sécurité alimentaire, c'est-à-dire qu'un pays serait admissible à un traitement spécial si l'apport calorique par habitant est inférieur à un certain niveau (indiquant une vulnérabilité à l'insécurité alimentaire) et si l'agriculture représente une partie importante du PIB (indiquant l'importance de l'agriculture comme moyen de subsistance). L'approche de Stevens consiste à définir des critères objectifs en fonction de chaque accord. Ainsi, un traitement spécial et différencié serait réservé aux pays qui remplissent des conditions préalables objectives indiquant un besoin d'aide ou qu'exception soit faite en leur faveur. L'intérêt de cette approche est que les besoins de pays déterminés sont assortis à un traitement spécial dans différentes dispositions. De plus, elle procure une plus grande certitude aux pays en développement puisque la détermination de leur admissibilité ne serait plus laissée à la discrétion des autres membres de l'OMC. Ils seraient automatiquement admissibles, une fois les conditions déterminées.

L'inconvénient d'une telle approche est qu'elle rend encore plus complexes les négociations commerciales et augmente considérablement les coûts d'opération. Les mesures de TSD sont déjà trop complexes dans de nombreux domaines. Hudec (1987) décrit les préférences comme des systèmes d'une « complexité perfectionnée », qui sont déterminés au moyen d'une « orgie de peaufinage ». Le processus d'adaptation de critères objectifs de TSD pour chaque accord nécessite que les pays conviennent de critères mesurables et de critères d'admissibilité. Comme Stevens (2002) lui-même le souligne, « tout le processus pourrait bien présenter de multiples difficultés politiques » [traduction]. Il est probable que n'existent pas actuellement le consensus international et

la capacité de négociation nécessaires pour faire fonctionner un régime de TSD aussi ambitieux et exigeant sur le plan des ressources.

En revanche, la présente proposition est facile à négocier. Elle supprimerait l'enchevêtrement des préférences du SGP (mais pas les préférences des ALE) et éviterait à la CE de négocier la question de l'accès aux marchés dans les accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique[15].

De plus, elle comporte une souplesse qui élimine la nécessité de renégocier au fil du temps. À mesure que des pays se développent et en devancent d'autres, ils ne seront plus admissibles, après une période de mise en œuvre, à certaines préférences et accepteraient des obligations à l'égard de pays plus pauvres. Autrement, le régime pourrait être conçu de manière à inclure une disposition à sens unique qui ferait en sorte que le libre-échange affiche une croissance monotone dans un monde dynamique où les classements changent.

Conclusions

Les pays en développement ont été réticents, à juste titre, à s'engager à réduire considérablement leurs niveaux tarifaires. Ils s'inquiètent de ce que l'ouverture des frontières entraînera un afflux d'importations bon marché provenant de pays producteurs plus efficaces, qui pourraient détruire leurs jeunes industries avant qu'elles ne puissent se développer. Bon nombre de pays en développement qui se caractérisent déjà par un chômage élevé et un faible niveau d'assurance sociale et privée estiment que les coûts d'ajustement découlant d'une importante réduction des tarifs NPF sont beaucoup trop élevés pour qu'ils l'envisagent sérieusement. Par conséquent, ils n'ont pas offert des réductions considérables de la protection à la frontière dans le cadre des négociations de l'OMC. Les échanges Sud-Sud en ont souffert, et les pays

[15] Signé en juin 2000, l'Accord de partenariat de Cotonou entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique entraîne la négociation, d'ici 2007, d'accords de partenariat économique (APE) entre des groupes régionaux d'États ACP d'une part et l'UE d'autre part.

en développement ont des pouvoirs de négociation limités avec les pays développés.

Aux termes de la proposition présentée dans le présent exposé, l'accès aux marchés est accordé progressivement et les gains les plus importants reviennent aux pays les plus pauvres et de plus petite taille. Des obligations de libéralisation sont imposées progressivement de manière que les pays les plus riches et de plus grande taille entament la libéralisation la plus poussée. Il y a beaucoup d'autres questions liées à la réduction tarifaire dans les pays pauvres, y compris les coûts d'ajustement et une baisse des recettes gouvernementales. Le présent exposé n'aborde pas ces questions, ni leurs répercussions sur les besoins des pays pauvres en matière d'aide au développement et d'assistance technique. L'avantage de la proposition est qu'elle procure une importante libéralisation des échanges, ne crée pas des devoirs de réciprocité pour les pays pauvres en faveur des pays riches et impose des obligations clairement définies aux pays riches comme aux pays pauvres.

Références

Baldwin, R.E. « The Case against Infant-Industry Tariff Protection », *Journal of Political Economy*, 77, n° 3 (1969), p. 295-305.

Banque mondiale. *Global Economic Perspectives 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, Banque mondiale, 2004. Internet :

Banque mondiale. *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the Poor*, Washington, Banque mondiale, 2002.

Francois, J., H. van Meijl et F. van Tongeren. « Trade liberalisation in the Doha Round », polycopié, Erasmus University, 2004.

Hoekman, B. « Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO », *World Bank Policy Brief*, n° 4, juillet 2004.

Hoekman, B., Michalopoulos, C., Winters, L.A. « Special and Differential Treatment for Developing Countries: Towards a New Approach in the WTO », polycopié, Banque mondiale, 2003.

Hudec, R.E. *Developing Countries in the GATT Legal System*, Londres, Trade Policy Research Centre, 1987, « Thames Essays ».

Keck, A. et Low, P. « Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How? », *Staff Working Paper* ERSD-2004-03, Genève, Division de la recherche économique et des statistiques, Organisation mondiale du commerce, 2004.

McCulloch, N., L. Winters et X. Cirera. *Trade Liberalisation and Poverty: A handbook*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 2002.

Page, S. et P. Kleen. *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization*, Londres, Overseas Development Institute, 2004. Exposé préparé à l'intention du ministère des Affaires étrangères de la Suède.

Prowse, S. « The Role of International and National Agencies in Trade-related Capacity Building », *The World Economy*, 25, 9 (2002), p. 1235-1261.

Slaughter, M.J. « Tariff Elimination for Industrial Goods: Why the Gains Will Far Outweigh Any Losses », 2003. Document d'information préparé à l'intention du US National Foreign Trade Council. Internet : http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp44_nftc_tarif_paper_e.pdf.

Stevens, C. « The future of Special and Differential Treatment (SDT) for developing countries in the WTO », *Working Paper 163*, Sussex, Institute of Development Studies (IDS), 2002.

Sutherland, P. (2005). *The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millennium*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 2005. Rapport du conseil consultatif du Directeur général, Supachai Panitchpakdi.

Tableau 1 : Droits et obligations des pays en développement* en matière d'accès aux marchés aux termes de la présente proposition

Pays	Code	PIB (milliards SUS)	PIB par habitant (SUS)	Ratio des droits et des obligations	
				Ratio du PIB^	Ratio des importations#
Mexique	MEX	626	6 230	7	2
Pologne	POL	210	5 270	13	4
Turquie	TUR	238	2 790	18	6
Chine	CHN	1 410	1 100	19	7
République tchèque	CZE	85	6 740	19	6
Brésil	BRA	492	2 710	20	6
Hongrie	HUN	83	6 330	22	7
Afrique du Sud	ZAF	160	2 780	25	8
Argentine	ARG	130	3 650	26	9
Malaisie	MYS	103	3 780	26	9
Venezuela	VEN	85	3 490	29	10
Thaïlande	THA	143	2 190	33	12
Chili	CHL	72	4 390	35	12
Égypte	EGY	82	1 390	56	21
Roumanie	ROM	60	2 310	56	20
République slovaque	SVN	26	11 830	58	15
Croatie	HRV	28	5 350	58	16
Slovaquie	SVK	32	4 920	60	18
Pérou	PER	61	2 150	61	23
Colombie	COL	78	1 810	62	26
Philippines	PHL	81	1 080	80	37
Lituanie	LTU	18	4 490	84	26
Indonésie	IDN	208	810	86	38
Costa Rica	CRI	18	4 280	89	29
Inde	IND	599	530	97	42
Tunisie	TUN	24	2 240	101	32
Bulgarie	BGR	20	2 130	116	40
Panama	PAN	13	4 250	123	40
Guatemala	GTM	25	1 910	123	44
Trinité	TTO	10	7 260	126	32
Équateur	ECU	27	1 790	132	49
Salvador	SLV	14	2 200	133	47
République dominicaine	DOM	16	2 070	134	49
Maroc	MAR	45	1 320	137	51
Uruguay	URY	11	3 790	149	47
Pakistan	PAK	69	470	152	78

Estonie	EST	8	4 960	161	51
Lettonie	LVA	10	4 070	167	54
Sri Lanka	LKA	19	930	173	74
Jamaïque	JAM	8	2 760	209	69
Jordanie	JOR	10	1 850	211	74
Bangladesh	BGD	52	400	217	103
Botswana	BWA	7	3 430	218	72
Angola	AGO	13	740	251	108
Côte d'Ivoire	CIV	14	660	260	113
Bolivie	BOL	8	890	294	117
Cameroun	CMR	12	640	301	125
Albanie	ALB	6	1 740	303	107
Honduras	HND	7	970	304	120
Gabon	GAB	6	3 580	307	101
Maurice	MUS	5	4 090	345	105
Paraguay	PRY	6	1 100	354	127
Kenya	KEN	14	390	394	176
Namibie	NAM	5	1 870	396	132
Sénégal	SEN	7	550	411	186
Nigeria	NGA	50	320	491	241
Ghana	GHA	8	320	589	292
Géorgie	GEO	4	830	812	298
Nicaragua	NIC	4	730	818	300
Tanzanie	TZA	10	290	947	457
République du Congo	COG	4	640	1 008	351
Arménie	ARM	3	950	1 218	375
Barbade	BRB	3	9 270	1 239	252
Papouasie-Nouvelle-Guinée	PNG	3	510	1 540	582
Zambie	ZMB	4	380	1 615	783
Bénin	BEN	4	440	1 638	659
Guinée	GIN	4	430	1 739	713
Ouganda	UGA	6	240	1 799	833
Népal	NPL	6	240	1 800	834
Swaziland	SWZ	2	1 350	1 922	534
Madagascar	MDG	5	290	1 997	938
Mali	MLI	4	290	1 998	939
Cambodge	KHM	4	310	2 015	1 091
Haïti	HTI	3	380	2 051	910
Moldavie	MDA	2	590	2 495	908
Burkina Faso	BFA	4	300	2 739	1 349
Kirghizistan	KGZ	2	330	4 791	2 232
Togo	TGO	2	310	5 096	2 470
Mozambique	MOZ	4	210	5 186	2 232

Antigua	ATG	1	9 160	6 098	1 052
Tchad	TCD	3	250	6 306	2 626
Niger	NER	3	200	9 328	3 110
Lesotho	LSO	1	590	9 683	3 207
Mongolie	MNG	1	480	9 873	3 267
Maldives	MDV	1	2 300	13 242	4 067
Mauritanie	MRT	1	430	15 263	5 307
République centrafricaine	CAF	1	260	18 829	6 894
Rwanda	RWA	2	220	18 837	6 900
Malawi	MWI	2	170	18 841	6 903
Guyana	GUY	1	900	19 933	7 798
Grenade	GRD	0	3 790	24 227	6 320
Djibouti	DJI	1	910	35 104	11 292
Sierra Leone	SLE	1	150	35 360	15 037
Dominique	DMA	0	3 360	117 865	26 270
Îles Salomon	SLB	0	600	131 886	33 814
Gambie	GMB	0	310	135 371	34 859
Burundi	BDI	1	100	s.o.	s.o.
Guinée-Bissau	GNB	0	140	s.o.	s.o.
République démocratique du Congo	ZAR	6	100	s.o.	s.o.

* Tous les pays dont le PIB par habitant était inférieur à 10 000 $US en 2003 sont considérés comme des pays en développement.

^ Rapport entre la taille des marchés des pays qui obtiendraient un accès aux marchés et la taille des marchés des pays qui seraient obligés d'accorder un accès à leur marché.

Rapport entre les importations des pays qui obtiendraient un accès aux marchés et les importation des pays qui seraient obligés d'accorder un accès à leur marché.

Partie II

Articles et commentaires

Les déterminants de l'investissement direct canadien à l'étranger

Eugene Beaulieu, Shenjie Chen
et Erica Pohjola*

Résumé

Peu importe la mesure choisie pour évaluer le degré d'ouverture économique, il est reconnu que le Canada est une économie très ouverte. Toutefois, jusqu'à récemment, les gouvernements et les analystes ont fait peu de cas d'un aspect vaste et important de l'activité économique : l'investissement canadien dans d'autres pays. Ce chapitre présente une analyse exhaustive de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE), basée sur un examen empirique des facteurs clés ayant une incidence sur l'IDCE. Les tendances et les profils de l'IDCE entre 1987 et 2003 sont examinés à la lumière d'un relevé documentaire sur les déterminants de l'investissement direct à l'étranger. Nous présentons ensuite un survol et une analyse d'un vaste ensemble de données que nous avons construit et qui regroupe, comme variables, des attributs du « pays hôte ». Nous élaborons un modèle économétrique basé sur le relevé documentaire et le modèle gravitaire pour examiner empiriquement les déterminants de l'IDCE. L'analyse économétrique révèle que les caractéristiques clés des pays hôtes influant positivement sur l'IDCE sont la proximité géographique du Canada, la taille de l'économie et le degré de protection des investisseurs.

* Eugene Beaulieu est professeur agrégé au département d'économique de l'Université de Calgary et était boursier Norman Robertson et chercheur invité à Commerce international Canada pour l'année universitaire 2004-2005. Il était également professeur invité à l'Université Carleton durant cette période. Contact : beaulieu@ucalgary.ca. Shenjie Chen est analyste principal de la politique et de la recherche au Bureau de l'économiste en chef (CSE), Affaires étrangères et Commerce international Canada. Contact : Shenjie.Chen@international.gc.ca; Erica Pohjola est analyste de la politique et de la recherche au Bureau de l'économiste en chef (CSE), Affaires étrangères et Commerce international Canada. Contact: erica.pohjola@international.gc.ca.

Introduction

Quelle que soit la mesure du degré d'ouverture économique, le Canada se classe parmi les économies très ouvertes. Chaque année, le pays exporte environ 400 milliards de dollars[1] et importe plus de 350 millions de dollars en produits, ce qui représente de 30 à 40 p. 100 du PIB. Plus de 200 000 immigrants entrent au Canada chaque année, et le volume de l'investissement étranger direct au Canada est de plus de 350 milliards de dollars. Toutefois, jusqu'à récemment, les gouvernements et les analystes ont presque complètement négligé un aspect vaste et important de l'activité internationale du pays : l'investissement canadien à l'étranger. En 2003, le volume total de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE) était d'un peu plus de 403 milliards de dollars et se répartissait entre plus de 100 pays dans le monde. Cette même année, le volume de l'investissement étranger direct (IED) au Canada était d'un peu plus de 364 milliards de dollars. Entre 1987 et 2003, l'IDCE a progressé de près de 400 p. 100, depuis le niveau de 74 milliards de dollars enregistré en 1987. Bien que la part de l'IDCE allant aux pays pauvres ait doublé, passant d'environ 12 p. 100 pour la période 1987-1991 à plus de 24 p. 100 pour la période 1999-2003, ce sont des pays industriels riches comme les États-Unis, l'UE et le Japon qui bénéficient de la part du lion de l'IDCE.

Traditionnellement, la politique commerciale internationale du Canada a été axée sur le commerce (exportations et importations) et l'investissement direct provenant de l'étranger. Récemment, toutefois, une plus grande attention a été accordée à l'investissement direct du Canada à l'étranger. L'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005 soutenait que l'investissement extérieur apportait plusieurs avantages aux Canadiens : compétitivité accrue, R-D, transferts technologiques et externalités positives. L'Énoncé soulignait que, pour favoriser un tel investissement, les entreprises doivent être assurées qu'elles recevront un traitement prévisible et

[1] Sauf indication contraire, les montants sont exprimés en dollars canadiens.

équitable dans le pays hôte. Sur le site Web du ministère du Commerce international, il est signalé que les marchés émergents présentent à la fois des occasions et des défis, et la question suivante est posée : « Des mesures adéquates sont-elles prises pour encourager les investissements dans les deux sens? »

Pour répondre à cette question, il faut d'abord comprendre les profils et les déterminants de l'IDCE. Malheureusement, les facteurs qui déterminent l'investissement – notamment l'investissement à l'étranger – ne sont pas encore bien compris.

Selon la théorie économique néoclassique, il devrait y avoir flux du capital depuis les pays riches en capital vers les pays pauvres en capital. Et d'après les hypothèses courantes de cette théorie, par exemple une parfaite mobilité du capital, le rendement de l'investissement devrait être identique dans chaque pays. Lucas (1990), sur la base d'une comparaison entre les États-Unis et l'Inde en 1988, soutient que selon le modèle néoclassique, la totalité du flux de capital aurait dû être orienté vers l'Inde, car le produit marginal du capital en Inde était d'environ 58 fois celui des États-Unis. Toutefois, ce profil de l'investissement direct n'a pas été observé entre les États-Unis et l'Inde, pas plus que nous l'observons dans les données sur l'IDCE.

Se fondant sur une preuve quantitative écrasante à l'encontre de la théorie, Lucas remet en question les hypothèses du modèle néoclassique. Mais s'il a raison, qu'est-ce qui ne va pas dans le modèle? Pourquoi le capital d'un pays riche comme le Canada ne s'achemine-t-il pas vers les pays pauvres? Qu'est-ce qui détermine, alors, le profil de l'investissement direct canadien à l'étranger?

Les principales explications théoriques de ce « paradoxe de Lucas » peuvent être groupées en deux catégories. La première catégorie d'explications est liée à des défaillances du marché dans les pays destinataires – principalement le risque souverain et l'information asymétrique. Selon cet argument, même si le rendement du capital est élevé dans les pays pauvres, des défaillances du marché empêchent le capital de s'y rendre. Gertler et Rogoff (1990) montrent que des problèmes d'asymétrie de l'information peuvent causer une inversion du

flux de capital par rapport à un contexte d'information parfaite. Si les investisseurs sont privés d'une information utile sur un marché possible, ils ont tendance à moins investir dans ce marché, comparativement aux prédictions du modèle néoclassique, car le modèle ne tient pas compte de l'asymétrie de l'information.

De même, le risque souverain n'est pas inclus dans le modèle néoclassique, mais les investisseurs en tiennent compte lorsqu'ils doivent décider s'il y a lieu ou non d'investir dans un pays. Les meilleurs pays sur le plan institutionnel – protection des droits de propriété, gouvernements honnêtes et stables, etc. – bénéficient en général de niveaux d'investissement plus élevés en capital physique et humain. La documentation sur les déterminants de l'IED montre que ce dernier est positivement associé à la taille du gouvernement, à la stabilité politique et à l'ouverture. Wei et Wu (2002) constatent que, tous autres facteurs étant égaux, les pays où règne la corruption bénéficient d'un niveau d'IED beaucoup moindre.

Le deuxième groupe d'explications concerne les « facteurs manquants » qui influent sur le produit marginal du capital par le biais de la fonction de production. Ces explications rendent compte de l'insuffisance du flux de capital entre pays riches et pauvres en examinant la présence d'autres facteurs qui influent positivement sur les rendements du capital, mais dont ne tient pas compte généralement la théorie néoclassique traditionnelle. Par exemple, si le capital humain influe positivement sur le rendement du capital, il y aura moins de capital qui ira vers les pays moins bien pourvus en capital humain. Dans ses travaux, Lucas examine à la fois l'effet exercé par les différences de qualité du capital humain et le rôle des externalités du capital humain. Il observe que la prise en compte des différences dans la qualité du capital humain réduit sensiblement les écarts entre les rendements estimatifs du capital, et que si le rôle des externalités est inclus, ces écarts disparaissent complètement.

Nous élargissons l'approche des « facteurs manquants » de Lucas pour inclure la taille du marché, les ressources et les politiques gouvernementales. Nous construisons un ensemble de données de panel couvrant 40 pays, pour la période de 1987

à 2003. Nous utilisons ces données à l'intérieur d'un cadre basé sur le modèle gravitaire pour examiner les facteurs économiques, institutionnels et politiques, ainsi que les facteurs liés aux politiques gouvernementales, qui déterminent la répartition de l'IED du Canada dans le temps et entre les pays. Nous observons que les principales caractéristiques des pays hôtes qui influent sur l'IDCE sont la proximité géographique du Canada, la taille et la croissance de l'économie, et la politique fiscale. Nous observons en outre que le fait d'avoir un accord en matière d'investissement avec un pays n'a pas d'effet statistiquement significatif sur l'IDCE.

Le reste du présent document est structuré comme suit. La section ci-après analyse les tendances et profils récents de l'IDCE, soit de 1987 à 2003. La troisième section présente un relevé documentaire sur les déterminants de l'IED en général. Le relevé documentaire est structuré en gardant à l'esprit la question de Lucas (1990) concernant la destination de l'IED. Nous élaborons un modèle basé sur le relevé documentaire et le modèle gravitaire des transactions internationales. Cela nous offre une structure pour l'analyse empirique subséquente, qui fait l'objet de la quatrième section. La cinquième section présente une analyse des résultats et quelques commentaires en guise de conclusion.

Tendances et profils de l'IDCE

Le tableau 1 présente la distribution de l'IDCE entre les pays sur deux périodes (moyennes pour les périodes 1987-1991 et 1999-2003). Les principales destinations de l'IDCE étaient les suivantes : États-Unis; Royaume-Uni; pays d'Amérique du Nord autres que les États-Unis (principalement les Bahamas, la Barbade et les Bermudes); Irlande, Pays-Bas et Hongrie en Europe; Japon en Asie; et Brésil et Chili en Amérique du Sud. En Europe, l'IDCE était concentré aux Pays-Bas et dans deux pays à faible fardeau fiscal (Irlande et Hongrie), plutôt que dans de grands pays continentaux comme l'Allemagne et la France. L'IDCE en Amérique centrale et en Amérique du Sud était important, notamment au Brésil et au Chili, des pays riches en

ressources. L'IDCE dans chacun de ces pays était supérieur à celui destiné au Mexique. En Asie, exception faite du Japon, l'IDCE se concentrait en Indonésie, riche en ressources, et dans deux centres financiers asiatiques : Singapour et Hong Kong. Dans deux importants marchés émergents d'Asie, la Chine et l'Inde, l'IDCE était relativement faible. En moyenne sur la période 1999-2003, l'IDCE en Chine n'a été que de 602 millions de dollars, c'est-à-dire moins que l'investissement canadien en Colombie ou en Nouvelle-Zélande. L'IDCE en Inde, pendant la même période, a été de 178 millions de dollars, soit à peu près le même investissement qu'à Panama.

L'investissement direct canadien à l'étranger a plus que triplé depuis la fin des années 1980 pour atteindre 429,6 milliards de dollars à la fin de 2002. Le profil géographique de l'IDCE a énormément changé durant cette période. Les États-Unis sont demeurés la destination privilégiée de l'IDCE, recevant 47,1 p. 100 de l'investissement durant la période 1999-2003, bien que leur part du total de l'IDCE ait fléchi graduellement depuis le sommet de 62 p. 100 enregistré durant la période 1987-1991. La part du total de l'IDCE de l'Amérique du Nord hors États-Unis a plus que doublé, passant de 6,7 p. 100 pour la période 1987-1991 à 14,2 p. 100 pour 1999-2003, et celle de l'Europe est passée de 20,7 p. 100 à 24,7 p. 100 pour les mêmes périodes. Malgré l'abondante couverture médiatique sur l'accroissement de l'IED à destination des économies de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, l'investissement direct canadien dans cette région est demeuré inchangé. Les Canadiens ont investi davantage en Amérique du Sud et en Amérique centrale que dans l'Est et le Sud-Est asiatiques.

Tableau 1 : Principales destinations de l'investissement direct canadien à l'étranger

	Moyenne (1987-1991)	Moyenne (1999-2003)	Pourcentage du total
États-Unis	55 981	176 450	47,1
Royaume-Uni	11 205	36 307	9,7
Barbade	1 351	23 136	6,2
Irlande	1 173	11 763	3,1
Pays-Bas	1 188	10 316	2,8
Bermudes	1 769	9 823	2,6
Bahamas	1 872	7 738	2,1
Japon	890	7 023	1,9
Îles Caïmans	143	6 827	1,8
Hongrie	2	6 807	1,8
Brésil	1 521	6 557	1,7
Allemagne	800	5 917	1,6
Chili	230	5 704	1,5
France	1 456	5 634	1,5
Australie	2 091	5 131	1,4
Argentine	128	4 924	1,3
Suisse	978	4 039	1,1
Singapour	1 795	3 730	1,0
Indonésie	997	3 668	1,0
Mexique	218	3 293	0,9
Hong Kong	522	3 134	0,8
Italie	380	2 705	0,7
Belgique	535	2 651	0,7
Pérou	9	1 924	0,5
Suède	11	1 268	0,3
Espagne	472	959	0,3
Thaïlande	33	918	0,2
Corée du Sud	28	821	0,2
Luxembourg	9	800	0,2
Colombie	25	794	0,2
Nouvelle-Zélande	152	675	0,2
Autriche	26	645	0,2
Chine	16	602	0,2
Jamaïque	300	582	0,2
Malaisie	81	560	0,1

Pour l'examen du « paradoxe de Lucas » dans le contexte canadien, il importe de souligner que la direction empruntée par l'IDCE a fluctué au cours des décennies. Au début des années 1950, les pays en développement recevaient 10 p. 100 de

l'IDCE. En 1970, leur part atteignait 23 p. 100. Les années 1980 ont toutefois marqué un recul pour les pays en développement, avec une part de l'IDCE de l'ordre de 13-15 p. 100 seulement. Depuis 1989, toutefois, la part de l'IDCE des pays en développement a dépassé le sommet précédent de 1970, atteignant 24,4 p. 100 en 1999. Donc, le paradoxe de Lucas dans le contexte canadien en est un de degré : pourquoi n'y a-t-il pas davantage d'IDCE dirigé vers les pays en développement?

Le tableau 2 présente la répartition géographique de l'IDCE entre les pays en développement. Cette répartition se révèle très peu uniforme. La Barbade, les Bermudes, les Bahamas et les îles Caïmans sont en tête de liste, suivis de la Hongrie et de plusieurs économies riches en ressources de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, notamment le Brésil, le Chili et l'Argentine. Dans les pays en développement d'Asie, l'investissement canadien était concentré en Indonésie et dans deux centres financiers, soit Singapour et Hong Kong. Ces pays, plus le Mexique, accaparaient 90 p. 100 de l'IDCE destiné aux pays en développement.

Une évolution étonnante est la hausse fulgurante de l'IDCE en Hongrie, qui est passé d'une moyenne de 2 millions de dollars pour la période 1987-1991 à 6,8 milliards de dollars pour 1999-2003 (voir le tableau 3). L'IDCE au Pérou, aux îles Caïmans, en Chine, en Argentine, au Costa Rica et en Colombie a également montré une hausse très marquée. Quelques pays industriellement avancés comme la Suède et le Luxembourg affichent aussi de fortes augmentations.

Le secteur des finances et des assurances recevait, de loin, la plus grande part de l'IDCE. Venaient ensuite l'énergie et les minéraux, les services et les machines. L'IDCE était plus diversifié dans les pays industrialisés que dans les pays en développement (voir les figures 2 et 3). Pour les économies industrialisées, 50 p. 100 de l'IDCE était consacré aux services, 24 p. 100 aux « autres » secteurs, 19 p. 100 à l'énergie et aux minéraux, et 7 p. 100 aux machines et au matériel de transport. L'IDCE dans les pays en développement, en revanche, était plus concentré, les services représentant 60 p. 100 du total et l'énergie et les minéraux métalliques, 27 p. 100, tandis que le secteur des machines et du matériel de transport (qui représente

la plus grande part des activités manufacturières) ne recevait que 2 p. 100.

Tableau 2 : IDCE dans les pays en développement

	Moyenne (1987-1991)	Moyenne (1999-2003)	Croissance (%)
Barbade	1 351	23 136	1 613
Bermudes	1 769	9 823	455
Bahamas	1 872	7 738	313
Îles Caïmans	143	6 827	4 674
Hongrie	2	6 807	340 240
Brésil	1 521	6 557	331
Chili	230	5 704	2 378
Argentine	128	4 924	3 747
Singapour	1 795	3 730	108
Indonésie	997	3 668	268
Mexique	218	3 293	1 413
Hong Kong	522	3 134	500
Pérou	9	1 924	21 282
Thaïlande	33	918	2 724
Corée du Sud	28	821	2 868
Colombie	25	794	3 050
Chine	16	602	3 781
Jamaïque	300	582	94
Malaisie	81	560	595
Turquie	ND	549	ND
Papouasie-Nouvelle-Guinée	86	269	212
Fédération de Russie	ND	265	ND
Philippines	30	258	764
Venezuela	81	247	205
Kazakhstan	ND	230	ND
Équateur	9	212	2 253
Taiwan	136	197	44
Panama	17	187	974
Inde	78	178	129
Afrique du Sud	41	156	282
Antilles néerlandaises	142	122	-14
Trinité-et-Tobago	56	111	101
Guyana	74	104	41
Costa Rica	3	103	3 320
Pologne	ND	94	ND
Égypte	29	41	41
Émirats Arabes Unis	30	38	27
Guatemala	11	3	-72
Vietnam	ND	3	ND

Tableau 3 : IDCE classé selon la croissance

	Moyenne (1987-1991)	Moyenne (1999-2003)	Croissance (%)
Hongrie	2	6 807	340 240
Pérou	9	1 924	21 282
Suède	11	1 268	11 225
Luxembourg	9	800	8 789
Îles Caïmans	143	6 827	4 674
Chine	16	602	3 781
Argentine	128	4 924	3 747
Costa Rica	3	103	3 320
Colombie	25	794	3 050
Corée du Sud	28	821	2 868
Thaïlande	33	918	2 724
Autriche	26	645	2 381
Chili	230	5 704	2 378
Équateur	9	212	2 253
Barbade	1 351	23 136	1 613
Mexique	218	3 293	1 413
Norvège	32	423	1 229
Îles Vierges britanniques	29	313	998
Panama	17	187	974
Irlande	1 173	11 763	903
Pays-Bas	1 188	10 316	768
Philippines	30	258	764
Japon	890	7 023	689
Allemagne	800	5 917	639
Italie	380	2 705	612
Malaisie	81	560	595
Hong Kong	522	3 134	500
Bermudes	1 769	9 823	455
Belgique	535	2 651	396
Nouvelle-Zélande	152	675	345
Brésil	1 521	6 557	331
Bahamas	1 872	7 738	313
Suisse	978	4 039	313
France	1 456	5 634	287
Afrique du Sud	41	156	282
Indonésie	997	3 668	268
Portugal	126	460	265
Royaume-Uni	11 205	36 307	224
Danemark	35	110	219
États-Unis	55 981	176 450	215
Papouasie-Nouvelle-Guinée	86	269	212
Venezuela	81	247	205

Figure 1

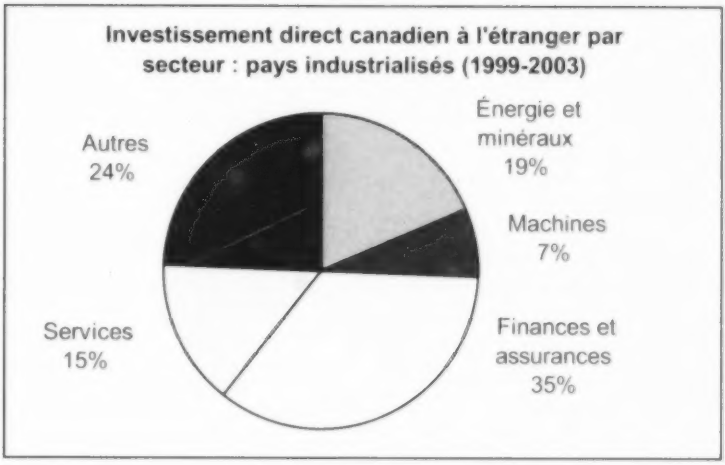
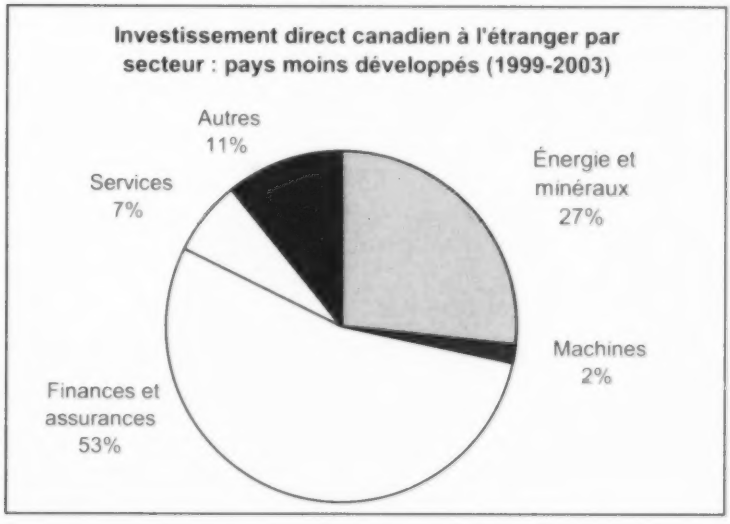


Figure 2



Un cadre pour examiner les déterminants de l'IED

Modèle néoclassique : le paradoxe de Lucas

À l'exemple de Lucas (1990), supposons une petite économie ouverte où la production Y est obtenue à l'aide du capital K et du travail L.

$$1. \qquad Y_t = A_t F(K_t, L_t) = A_t K_t^{\alpha} L_t^{1-\alpha}$$

où A est le paramètre de productivité et l'indice t représente la période t. Si tous les pays ont en commun la même technologie, une parfaite mobilité du capital entraîne une convergence des taux d'intérêt. La propriété des rendements décroissants du capital signifie que les ressources se déplaceront des pays à faibles rendements vers les pays à rendements élevés. Ainsi, pour les pays i et j,

$$2. \qquad A_t f'(k_{it}) = r_t = A_t f'(k_{jt})$$

Ce n'est certainement pas ce que nous observons dans les données. Il n'y a pas assez de capital qui va des pays riches aux pays pauvres pour engendrer la convergence des taux d'intérêt entre ces pays. Selon Lucas, on peut rendre compte de l'insuffisance du flux de capital des pays riches vers les pays pauvres en examinant la présence d'autres facteurs, comme les différences dans la qualité du capital humain et le rôle des externalités du capital humain, susceptibles d'influer positivement sur la productivité du capital. Par exemple, si la disponibilité et la qualité du capital humain ont un effet favorable sur le rendement du capital, l'IED ira vers les pays qui sont bien pourvus en capital humain de grande qualité. Autrement dit, Lucas suppose essentiellement que le paramètre de productivité est plus élevé dans les pays riches ($A_{riches} > A_{pauvres}$) en raison d'une externalité du capital humain. Si le capital humain influe positivement sur le taux de rendement du capital, l'investissement n'ira pas vers les pays pauvres, car le taux de rendement y sera largement inférieur à ce que prédit la théorie néoclassique. Dans une situation d'équilibre, les

travailleurs peuvent gagner des salaires plus élevés dans les pays riches que dans les pays pauvres, et il n'y a pas de pression pour que le capital se déplace vers les pays pauvres.

En généralisant cet argument, le peu de flux de capital des pays riches vers les pays pauvres s'explique par la présence d'autres facteurs qui influent sur le taux de rendement du capital, lequel, à son tour, influence le choix de destination des investissements. Ainsi, la fonction de production (1) peut être récrite de la façon suivante :

3. $$Y_t = A_t F(K_t, Z_t, L_t) = A_t K_t^{\alpha} Z_t^{\beta} L_t^{1-\alpha-\beta}$$

où Z_t désigne les « facteurs manquants » qui rendent compte de l'insuffisance de capital. Donc, le véritable taux de rendement reflétant les écarts de rendement entre les pays *i* et *j* devrait être

4. $$A_t f'(k_{it}, z_{it}) = r_t = A_t f'(k_{jt}, z_{jt})$$

Dans les paragraphes qui suivent, les principales composantes de z_{it} sont examinées tour à tour. Nous modifions l'approche de Lucas (1990) pour inclure d'autres déterminants des flux de l'IED qu'on trouve dans la documentation. En particulier, nous tentons de confirmer empiriquement trois motivations théoriques différentes pour l'IED : l'IED orienté vers la recherche de débouchés, l'IED orienté vers la recherche de ressources et l'IED orienté vers la recherche de l'efficience. Outre ces principales motivations de l'IED, nous incorporons à notre analyse des variables relatives aux politiques économiques et des mesures du risque politique. Nous adoptons le modèle gravitaire, qui est devenu le modèle empirique le plus largement utilisé pour comprendre la répartition géographique des relations économiques. Le modèle gravitaire nous permet d'examiner empiriquement les déterminants de l'IDCE en nous fondant sur le cadre ci-dessus.

Les déterminants économiques de l'IED

La documentation économique fait état de trois motivations principales de l'IED : la recherche de débouchés, la recherche de ressources ou d'actifs et la recherche de l'efficience. Les publications tendent également à démontrer que la stabilité macroéconomique, le risque-pays et les politiques gouvernementales sont d'importants déterminants de l'IED. Le tableau 4 présente ces six déterminants de l'IED et offre certaines mesures pour chacun d'eux. La présente sous-section examine tour à tour chacun de ces déterminants.

Tableau 4 : Déterminants de l'IED dans le pays hôte

Déterminants de l'IDCE	**Variables mesurant les caractéristiques du pays hôte**
1. Recherche de débouchés	Taille du marché : PIB réel ou population
	Richesse : revenu par habitant
	Croissance du marché : croissance du PIB réel
2. Recherche de ressources ou d'actifs	Richesses naturelles : proportion des exportations de ressources naturelles par rapport aux exportations totales du pays
3. Recherche de l'efficience	Capital humain : un indice de la scolarisation est utilisé pour mesurer la qualité de la main-d'œuvre*
4. Stabilité macroéconomique	Inflation
5. Risque-pays	Risque d'expropriation
	Règles du droit concernant l'entrée et l'exploitation
	Répudiation des contrats par le gouvernement
6. Institutions et politiques gouvernementales	Infrastructure
	Politique fiscale
	Accords d'investissement
	Délégués commerciaux

* Note : Nous n'avons pas de données sur les salaires, ni sur les salaires basés sur le rendement, et nous utilisons cette variable comme substitut.

La clé pour cerner les déterminants de l'IED est de comprendre l'interaction entre l'IED et ses agents principaux, les entreprises multinationales (EMN). Une EMN est une entreprise qui contrôle et gère des établissements de production situés dans au moins deux pays. Ces établissements peuvent être horizontalement ou verticalement intégrés. Les établissements horizontalement intégrés produisent la même gamme de biens ou de services à chacune de leurs installations situées dans différents endroits; les établissements verticalement intégrés produisent dans certaines installations des extrants qui servent d'intrants à des installations situées dans d'autres pays. Par conséquent, l'IED se révèle principalement un outil grâce auquel une EMN étend ses frontières territoriales à l'étranger. En d'autres termes, l'IED est un mécanisme utilisé par les EMN pour préserver le contrôle de leurs activités de production en dehors de leurs propres frontières nationales (Dunning et Rugman, 1985).

IED orienté vers la recherche de débouchés

L'importance de la recherche de débouchés comme déterminant de l'IED est évidente. Diverses études empiriques ont montré que la taille[2] et la croissance[3] des marchés du pays hôte sont parmi les plus importants facteurs qui déterminent l'IED. La logique est simple : un vaste marché et une forte croissance économique augmentent l'attrait d'un pays pour une EMN, car la taille supérieure du marché lui permet d'exploiter des économies d'échelle et de réaliser de meilleurs profits.

La motivation de la recherche de débouchés a récemment vu son importance s'accroître avec l'ouverture des industries de services à l'IED. L'essentiel de l'IED consacré aux services, qui représente une part croissante de l'IED total, vise la recherche

[2] Voir Agarwal (1980), Brewer (1993), Lucas (1993), Bajo-Rubio et Rivero (1994), Wang et Swain (1995), Gastanga, Nugent et Pashamova et al. (1998).

[3] Voir Agarwal (1980) et Lucas et al. (1993).

de débouchés presque par définition, car de nombreux services exigent une prestation face à face[4].

Dans l'analyse qui suit, nous utilisons le PIB réel pour mesurer la taille du pays et le PIB réel par habitant pour mesurer la richesse. Nous construisons aussi une variable appelée « émergence », qui combine la taille du pays et la croissance. Notez que la taille du marché du pays hôte, comme il est expliqué ci-dessous, est également un déterminant de l'IED, selon les résultats du modèle gravitaire.

Recherche de ressources ou d'actifs

L'IED orienté vers la recherche de ressources est motivé par la disponibilité de richesses naturelles dans les pays hôtes. Ce type d'IED a été traditionnellement important et la recherche de ressources demeure un grand facteur d'attrait de l'IED pour certaines économies en développement ou émergentes. Cependant, la part de l'IED orienté vers la recherche de ressources par rapport aux flux totaux d'IED à l'échelle mondiale a diminué considérablement. La part du secteur primaire des stocks d'IED sortant des plus grands pays investisseurs était inférieure à 5 p. 100 dans la première moitié des années 1990 (CNUCED, 1998).

Le fléchissement de la part de l'IED orientée vers la recherche de ressources provient en partie de la baisse des prix relatifs des ressources. Notons, cependant, que la recherche de ressources demeure une motivation importante pour les entreprises canadiennes qui investissent à l'étranger. La part de l'IED du Canada orienté vers la recherche de ressources était de 24 p. 100 du total de l'IED sortant en 2002 – soit la même

[4] Notons qu'il y a quatre modes de prestation de services : commerce transfrontières, consommation à l'étranger, présence commerciale et mouvement de personnes physiques. La présence commerciale dans les services est, par définition, de l'IED orienté vers la recherche de débouchés. Bien que nous n'ayons pas de données complètes sur les quatre modes de services, les données disponibles sur les exportations montrent que les exportations canadiennes de services par le biais d'une présence commerciale sont deux fois plus élevées que celles effectuées par commerce transfrontières.

proportion qu'en 1989[5]. Vu l'importance soutenue de la recherche de ressources comme motivation de l'IED pour les entreprises canadiennes, nous incluons dans notre analyse une mesure du potentiel de ressources.

Recherche de l'efficience

La recherche de l'efficience (c.-à-d. le désir de tirer parti des différences dans les coûts de main-d'œuvre, les technologies et les spécialités) s'est révélée ces dernières années une importante motivation de l'IED et a joué un rôle important dans l'émergence de chaînes de production géographiquement dispersées. Bien que les différences de coûts soient un facteur important pour d'autres types d'IED, la concurrence pour les flux d'IED orienté vers la recherche de l'efficience est entièrement basée sur les différences de coûts entre emplacements, la qualité de l'infrastructure et des services aux entreprises, la facilité de faire des affaires et la disponibilité des compétences et des technologies.

Cette motivation semble s'expliquer, à première vue, par le désir des entreprises d'investir dans les marchés leur permettant d'exploiter les travailleurs à bas salaires. Toutefois, la preuve empirique est claire : la productivité du travail joue un rôle clé dans la motivation de recherche de l'efficience pour l'IED. C'est donc les bas salaires basés sur le rendement qui sont importants, non les bas salaires en tant que tels. La notion de « salaires basés sur le rendement » combine le taux de salaire payé et la productivité des travailleurs. Les données à ce sujet sont sans équivoque. Miller (1993), Wang et Swain (1995), Bajo et Rivero (1994) et Lucas (1993) offrent la preuve que les coûts de la main-d'œuvre ne sont pas en eux-mêmes d'importants déterminants des apports d'IED. Par conséquent, nous n'incluons pas les niveaux de salaire comme déterminant de l'IDCE, mais nous incluons une mesure du capital humain

[5] La source des données canadiennes sur l'IED est Statistique Canada, « Bilan des investissements internationaux du Canada, 2003 », n° 67-202-XPB au catalogue.

comme substitut approximatif des salaires basés sur le rendement.

Stabilité macroéconomique

Les institutions et les politiques gouvernementales sont un déterminant clé de la capacité d'attirer l'IED. Ce critère inclut des variables liées à l'économie et aux politiques que nous allons examiner tour à tour. Selon Brewer (1993), si la taille du marché est un important facteur explicatif de l'IED, l'environnement macroéconomique, comme les politiques monétaire et budgétaire, qui stimulent ou freinent la croissance, est aussi un important déterminant de l'IED.

Il est connu que les variables macroéconomiques influent indirectement sur l'IED, car elles offrent de l'information sur l'état et la stabilité prévisibles de l'économie. Par exemple, dans son article-enquête, De Mello Jr. (1997) signale que les apports d'IED sont sensibles aux contraintes de la balance des paiements et à la performance macroéconomique en général. De même, Bajo et Rivero (1994) et Wang et Swain (1995) utilisent des variables macroéconomiques comme l'inflation ou les taux d'intérêt réels comme substituts du degré de stabilité macroéconomique et des attentes liées à une économie. Wang et Swain (1995) notent d'importantes répercussions négatives des taux d'intérêt internes sur l'apport d'IED en Chine et en Hongrie durant les périodes 1978-1992 et 1968-1992 respectivement. Les données empiriques fournies par Bajo et Rivero (1994) montrent un effet hautement significatif de l'inflation sur les apports d'IED.

Le niveau et la variabilité du taux de change sont sans doute eux aussi d'importants déterminants des apports d'IED. Toutefois, les données empiriques relatives aux taux de change et à l'IED sont en demi-teinte tout au mieux. Bajo et Rivero (1994) décèlent une incidence non significative du taux de change effectif réel sur les apports d'IED. Des études empiriques menées par Wang et Swain (1995) et Blonigen (1997) ont également été ambivalentes pour confirmer un lien entre les taux de change et les apports d'IED. Blonigen (1997)

reconnaît que les études empiriques ne sont parvenues qu'avec un succès mitigé à établir une relation entre les niveaux des taux de change et les apports d'IED. Lucas (1993) suggère le même constat, attribuant un rôle résiduel au risque de change dans la détermination de la valeur des profits rapatriés.

Bien que les fluctuations du taux de change influent sur la dynamique et les décisions des entreprises, la relation est complexe et diffère d'une entreprise à l'autre. Il est très difficile de trouver un lien empirique entre les variations du taux de change et l'IED total. Le taux d'inflation est la variable privilégiée pour refléter la stabilité macroéconomique et il se révèle un important déterminant des flux d'IED. Dans l'analyse empirique présentée ci-dessous, nous incluons donc l'inflation comme critère de la stabilité macroéconomique.

Risque-pays

L'absence de droits de propriété et contractuels protégés décourage l'investissement (Olson, 1982; Weingast, 1993). Knack et Keefer (1995) élaborent des indicateurs institutionnels pour mesurer les risques-pays auxquels font face les investisseurs. Ces indicateurs institutionnels comprennent *le risque d'expropriation* (mesure du risque d'être exproprié), *les règles du droit* (présence ou non de mécanismes établis pour régler pacifiquement les différends), *la répudiation des contrats par le gouvernement* (mesure du respect des contrats) et *la corruption gouvernementale et la qualité de la bureaucratie* (mesure de l'efficacité générale avec laquelle les services gouvernementaux sont fournis). Knack et Keefer (1995) constatent que les institutions protégeant les droits de propriété sont cruciales pour la croissance économique et l'investissement. Les pays mal notés dans ces domaines auront vraisemblablement un investissement moindre en capital physique et, peut-être, en capital humain. Le faible stock de capital des pays ayant de piètres institutions n'attire pas l'investissement malgré la possibilité de rendements élevés. En revanche, les pays ayant un stock de capital élevé, misant sur de

solides institutions, continuent d'attirer l'investissement malgré les rendements décroissants du capital.

Plusieurs mesures disponibles nous informent sur le « manque de protection des investisseurs » selon les pays[6]. Il existe deux approches de base pour mesurer la « protection des investisseurs » ou le « risque-pays » : les *indicateurs objectifs* et les *indicateurs subjectifs*. Les indicateurs objectifs sont basés sur des institutions observables. Par exemple, une mesure objective de la protection des investisseurs est le degré auquel des protections formelles des droits de propriété ont été codifiées dans le système juridique d'un pays. Les indicateurs subjectifs se fondent sur des données recueillies auprès d'entreprises ou de particuliers dans le cadre de sondages ou sous forme d'opinions d'experts.

Les deux types d'indicateurs mesurent les caractéristiques du risque et englobent généralement divers aspects de la protection des investisseurs et du risque-pays. Les indicateurs diffèrent par leur méthode de mesure, leurs points d'intérêt et leur couverture des années et des pays. Les deux types d'indicateurs sont utiles et ont été largement utilisés dans la documentation. Toutefois, les concepteurs des indicateurs subjectifs expliquent ainsi leur choix (traduction) :

> *« ...nous misons exclusivement sur des mesures subjectives, fondées sur des perceptions, pour la construction de nos indicateurs généraux de la gouvernance. La principale raison de ce choix est que pour une grande partie des dimensions clés de la gouvernance, comme la corruption ou la confiance dans la protection des droits de propriété, il est presque impossible, par définition, d'obtenir des données objectives pertinentes, de sorte qu'il y a peu de substituts*

[6] Exportation et Développement Canada, Transparency International et le Forum économique mondial ont également été envisagés comme sources possibles, mais les données du ICRG et de KKM ont été jugées les plus appropriées pour cette analyse.

aux données subjectives sur lesquelles nous comptons. »
(Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobatón, 2004, p. 19)

Le lecteur intéressé peut se reporter à l'annexe pour plus de détails sur les différences entre les indicateurs subjectifs et objectifs. Les deux types d'indicateurs sont utilisés dans la présente analyse.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Massimo Mastruzzi ont construit des indicateurs relatifs à 199 pays, mais seulement pour 1996, 1998, 2000 et 2002. Les données sont décrites plus en détail dans le document *World Bank Policy Research Working Paper 3106* intitulé « Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 ». Nous utilisons et présentons des résultats pour l'indicateur de la règle du droit; dans le cas des mesures de la qualité de la réglementation et du contrôle de la corruption, elles sont utilisées dans l'analyse décrite ci-dessous mais les résultats obtenus à l'aide de ces variables ne sont pas présentés.

Le deuxième groupe d'indicateurs du risque-pays est produit par le PRS Group. Ces indicateurs couvrent 145 pays pour la période 1984-2003. Nous utilisons les indicateurs relatifs au profil d'investissement, à l'ordre public et à la corruption.

Les deux groupes d'indicateurs se présentent sous forme d'estimations ponctuelles.

Institutions et politiques gouvernementales

Infrastructure : L'infrastructure qui existe dans un pays influe sur le coût d'y faire des affaires et, par conséquent, peut avoir une incidence sur les décisions des entreprises de s'installer dans un territoire donné. Les données sur l'infrastructure sont difficiles à obtenir pour une vaste gamme de pays, mais nous tentons d'inclure certaines mesures comme l'infrastructure téléphonique.

Politiques fiscales et réglementation : La fiscalité et les politiques réglementaires peuvent être d'importants facteurs des

décisions d'investissement des entreprises. Par exemple, la CNUCED (2004) désigne la privatisation comme un déterminant primordial des flux récents d'IED vers l'Amérique latine. C'est un exemple extrême de la façon dont la réglementation influe sur le choix du lieu où investir. Il existe aussi une abondante documentation examinant l'incidence des taux d'imposition sur les décisions d'investissement des entreprises. Beaulieu, McKenzie et Wen (2005) présentent un bref survol de cette documentation. Ils soulignent que les taux d'imposition effectifs sont la mesure appropriée du régime fiscal d'un territoire donné. Il n'existe pas, toutefois, d'ensemble complet de données sur les taux d'imposition effectifs des différents pays. Dans l'analyse qui suit, nous incluons des données sur le taux d'imposition marginal des entreprises au fil du temps, selon les pays.

Politiques commerciales : Les politiques commerciales peuvent influer de multiples façons sur les incitations à investir. Des tarifs suffisamment élevés peuvent inciter à investir pour pouvoir desservir un marché local à l'abri de tels tarifs. D'autres types de barrières à l'importation peuvent avoir le même effet. Ce n'est pas un hasard si les constructeurs automobiles japonais ont commencé à produire aux États-Unis après l'imposition des accords de « restriction volontaire à l'exportation » limitant le nombre de voitures pouvant être expédiées à partir du Japon. De tels investissements de contrepartie sont motivés par la conviction que le coût de production additionnel assumé dans le marché étranger est plus que compensé par la réduction de la probabilité d'être assujetti à de nouvelles barrières à l'importation applicables aux exportations existantes vers ce marché. Toutefois, les gains de ce genre d'IED pour le pays hôte peuvent être limités. L'IED attiré vers des marchés protégés tend à prendre la forme d'unités de production autonomes, axées sur le marché interne et non concurrentielles pour une production exportée. Des tarifs élevés sur les matières premières importées et les intrants intermédiaires peuvent réduire encore davantage la compétitivité internationale, notamment si les intrants locaux

sont coûteux ou de piètre qualité. De plus, si une libéralisation du commerce survient par la suite, l'investissement destiné à éviter les tarifs sera probablement parmi les premiers types d'investissement à être rationalisés, puisqu'il n'est pas concurrentiel pour une production exportée. Dans ce cas, la politique commerciale et la politique d'investissement s'annulent l'une l'autre, ce qui réduit les avantages potentiels d'une libéralisation du commerce et des investissements.

En revanche, la politique commerciale et la politique en matière d'investissements peuvent se compléter et se renforcer l'une l'autre, accroissant ainsi les flux du commerce et des investissements. Par exemple, les hausses de l'investissement orienté vers la recherche de l'efficience attribuables à la libéralisation des investissements et à de faibles tarifs pourraient stimuler le commerce des intrants intermédiaires, ce qui s'est révélé une des forces motrices derrière la croissance spectaculaire du commerce des marchandises que nous avons constatée au cours des dernières décennies. De plus, si l'IED stimule la croissance économique dans le pays hôte, comme ça semble être le cas, il s'ensuivra une hausse de la demande d'importations, y compris en provenance du pays source.

Dans l'analyse qui suit, nous incluons une mesure de la relation commerciale entre les pays et examinons l'incidence du commerce sur l'IDCE.

Accords d'investissement : Le Canada a signé 43 accords d'investissement, en partie pour obtenir un certain degré de protection dans des territoires à risque élevé. Nous examinons l'effet possible des accords d'investissement sur l'IDCE.

La documentation récente examinant l'incidence des traités bilatéraux d'investissement (TBI) sur les flux internationaux de capital offre des résultats plutôt mixtes. Neumayer et Spess (2004) analysent l'effet des TBI sur les flux d'IED vers les pays en développement, et observent un lien positif entre ces flux et le nombre de TBI. Ils soutiennent que les TBI sont des substituts à un environnement institutionnel de bonne qualité. Autrement dit, les pays offrant une piètre qualité d'institutions ont le plus à gagner de la conclusion de traités bilatéraux

d'investissement. En revanche, Mary Hallward-Driemeier (2003) observe vingt années de flux d'IED des pays de l'OCDE vers les pays en développement et trouve peu d'indices d'une stimulation de l'investissement par les TBI.

Tobin et Rose-Ackerman (2004) examinent empiriquement le lien entre les TBI et les flux d'investissement provenant de 176 pays, en incluant divers indicateurs relatifs à la performance gouvernementale, aux taux d'investissement, à la situation sociale et aux traités d'investissement. Les auteurs utilisent la technique du panel et utilisent des données allant de 1959 (l'année du premier TBI) à 2000. Les auteurs examinent les données sous deux angles : les flux d'IED en général et les données bilatérales relatives aux États-Unis.

Pour le cas général, ils étudient le lien entre la part d'un pays dans l'IED total à l'échelle mondiale et le nombre de TBI que ce pays a ratifiés. La variable TBI est le nombre cumulatif de TBI qu'un pays a signés, en utilisant une moyenne sur cinq ans pour éviter les variations d'une année à l'autre du nombre de TBI entre 1975 et 2000. Les auteurs constatent que le nombre de TBI qu'un pays a signés n'a pas d'effet statistiquement significatif sur les flux d'IED.

En ce qui touche les données bilatérales américaines, les auteurs observent une relation négative entre l'IED des États-Unis et le nombre de TBI. Ce résultat pourrait témoigner du fait que les pays ayant de faibles niveaux d'IED en provenance des États-Unis réclament des accords dans l'espoir d'attirer davantage d'IED américain. Dans la même veine, Blonigen et Davies (2004) constatent que les traités bilatéraux en matière fiscale entre les États-Unis et ses partenaires n'entraînent pas d'augmentation de l'IED américain vers ces pays.

Analyse empirique

Le modèle gravitaire

Le modèle gravitaire est celui qui est le plus largement employé et qui connaît le plus de succès pour faire comprendre comment les relations économiques sont géographiquement réparties.

Nous élaborons une version de ce modèle afin d'examiner, de manière empirique, les déterminants économiques et commerciaux de l'IED canadien, au moyen des variables mises en évidence par le relevé documentaire. Nous examinons deux méthodes d'estimation : 1) une estimation transversale et 2) une estimation à la fois transversale et chronologique.

Analyse transversale

En principe, il est possible d'estimer un modèle transversal pour examiner l'IDCE. Cette approche a l'avantage de diminuer les besoins de données, mais elle a aussi un inconvénient, celui d'exclure des variables qui évoluent dans le temps.

Puisque nous n'examinons que le Canada comme pays source, nous laissons tomber les indices « i » et nous estimons l'investissement du Canada dans le pays j. Donc, notre équation d'estimation devient :

$$5. \quad IDCE_j = \beta VariablesHôtes_j + \varepsilon_j$$

où $IDCE_j$ est l'IED du Canada (le pays source) dirigé vers le pays hôte j. Nos estimations de l'IDCE sont obtenues de Statistique Canada.

Comme nous l'avons mentionné, l'équation gravitaire inclurait normalement les caractéristiques du pays source et celles du pays hôte, mais dans ce cas, les caractéristiques du pays source concernent un seul pays, de sorte qu'il n'y a pas de variation dans la régression entre les pays. Par conséquent, dans la régression transversale, les caractéristiques du Canada (le pays source) ne sont pas incluses. *VariablesHôtes* comprend seulement les caractéristiques des pays hôtes.

Approche transversale et chronologique (par panel)

Une méthode d'estimation plus puissante consiste à tirer parti de la disponibilité de données de panels. Ces données forment des variables qui évoluent dans le temps ainsi qu'entre les pays. Ici encore, puisque nous examinons seulement le Canada comme

pays source, nous supprimons les indices « i » et nous estimons l'investissement du Canada dans le pays j au temps t. Notre équation d'estimation devient alors :

$$6. \quad IDCE_{jt} = \beta VariablesHôtes_{jt} + \alpha_j + \lambda_t + \varepsilon_{jt}$$

où $IDCE_{jt}$ est l'IED du Canada (le pays source) dans le pays hôte j au temps t. Nous incluons les mêmes variables dépendantes et explicatives que dans le cas décrit plus haut. En outre, nous incluons un effet fixe pays (α_j) – pour neutraliser l'effet des caractéristiques du pays qui ne sont pas observées dans les données – ainsi qu'une variable de tendance (λ_t).

Nous avons construit deux ensembles de données sur la répartition de l'IDCE entre les pays et le risque d'investissement. Nous avons un ensemble comportant des données pour quatre années : 1996, 1998, 2000 et 2002. Nous avons aussi un ensemble de données qui couvre la période de 1987 à 2003.

Pour l'IED orienté vers la recherche de débouchés, nous utilisons le PIB réel (en dollars US constants de 1995) comme substitut de la taille du marché. Ces données proviennent des *Indicateurs du développement dans le monde* construits par le Groupe de la Banque mondiale. Les données couvrent 208 pays sur la période 1960-2002, bien qu'il n'y ait pas de données sur tous les pays pour chacune des années.

L'inflation est utilisée comme mesure de la stabilité macroéconomique d'un pays. Ces données proviennent de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* de septembre 2004 du Fonds monétaire international, et couvrent 179 pays pour la période 1980-2005.

Comme mesure de l'infrastructure, nous utilisons le coût moyen d'un appel téléphonique en direction des États-Unis, selon les Indicateurs du développement dans le monde.

Nous incluons des données sur le taux moyen d'imposition des entreprises, qui sont tirées de la *World Tax Database* établie par l'Université du Michigan.

Avant d'examiner les résultats de régression, il est bon de jeter un coup d'œil sur certains diagrammes de dispersion de l'IDCE pour certaines variables clés. La figure 4 présente un

diagramme de dispersion de l'IDCE en 2002 selon la distance entre le Canada et les pays récepteurs. Nous pouvons observer un important regroupement de pays qui reçoivent moins de 10 milliards de dollars d'IDCE. Toutefois, nous pouvons voir que la droite de régression a une pente descendante, c'est-à-dire que la destination de l'IDCE est négativement associée à la distance. Rappelons que les États-Unis reçoivent plus de 47 p. 100 de l'IDCE et le Royaume-Uni, 9,7 p. 100. La figure 5 présente de nouveau le graphique du lien entre l'IDCE et la distance après exclusion de ces deux pays et, encore une fois, la relation négative apparaît. Cette observation est conforme aux résultats que laissait prévoir le relevé documentaire.

La figure 6 présente la relation linéaire simple à deux variables entre l'IDCE et les taux d'imposition des entreprises. Encore une fois, si l'on exclut les États-Unis et le Royaume-Uni, l'IDCE est négativement associé à ces taux d'imposition. C'est le résultat attendu à la lumière de notre analyse des tendances et des profils de l'IDCE. Les flux de l'IDCE sont généralement plus élevés en direction des pays ayant une fiscalité moins lourde. Notons que la Barbade (BRB) reçoit le plus d'IDCE parmi ces pays tout en ayant un taux très élevé d'imposition des entreprises. Il importe de signaler qu'il s'agit d'un taux d'imposition global et que le taux visant le secteur financier (où est concentré l'IDCE dans ce pays) est de 5 p. 100. Si l'on excluait la Barbade du diagramme, ou si l'on entrait 5 p. 100 comme taux d'imposition des entreprises pour ce pays, la pente de la droite de tendance serait encore plus prononcée en termes absolus.

Enfin, la figure 7 présente la relation entre l'IDCE et la « règle du droit ». Comme le révèle ce diagramme, l'association est positive. Autrement dit, la répartition de l'IDCE entre les pays est corrélée positivement avec le respect de la « règle du droit » dans ces pays. Comme prévu, l'IDCE est plus élevé dans les pays ayant les plus solides institutions juridiques.

Figure 4

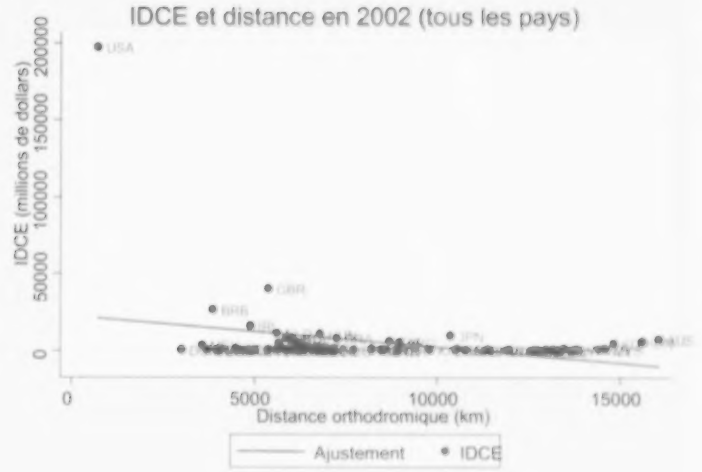


Figure 5

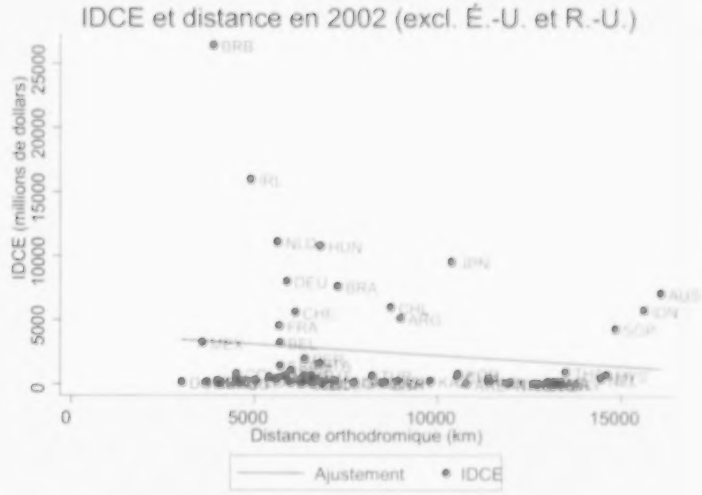


Figure 6

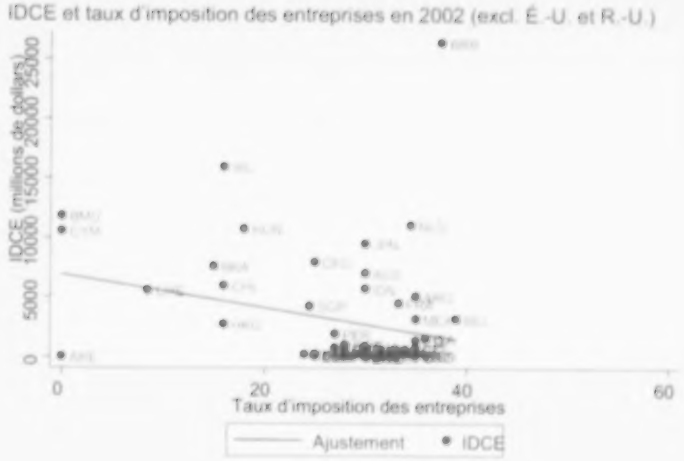
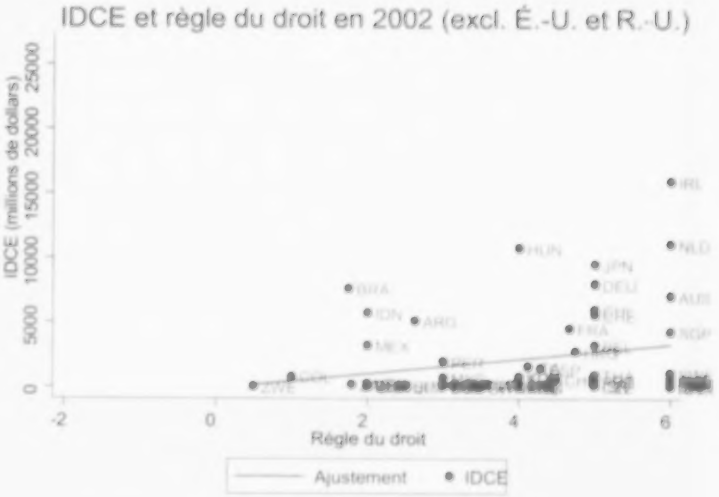


Figure 7



Les profils de l'IDCE dans ces diagrammes de dispersion révèlent certaines corrélations attendues. Il est important, toutefois, de voir si ces corrélations se maintiennent dans un modèle à plusieurs variables. Comme nous le verrons ci-dessous, les résultats des régressions à plusieurs variables sont semblables.

Résultats de l'analyse transversale

Le tableau 5 présente quatre colonnes de résultats provenant de l'estimation de l'équation 7 à partir des données de 2000 seulement, au moyen de différentes versions ou spécifications du modèle gravitaire. En plus d'un ensemble commun de variables, la colonne 1 inclut le revenu par habitant, la colonne 2 inclut la règle du droit, la colonne 3 inclut l'indice de scolarisation et le commerce total, et la colonne 4 inclut la règle du droit et le commerce total.

L'effet du PIB sur l'IDCE est positif et statistiquement significatif dans les quatre spécifications, tandis que l'estimation de l'effet de la distance sur l'IDCE est négative et statistiquement significative, elle aussi dans chacune des quatre spécifications. Ces résultats sont robustes et reflètent à la fois nos attentes et les résultats trouvés dans la documentation.

Le coefficient du taux d'imposition des entreprises est négatif, comme prévu, et statistiquement significatif dans les quatre spécifications. Par conséquent, l'imposition d'un fardeau fiscal léger aux entreprises dans les pays hôtes est un stimulant puissant et efficace pour l'investissement canadien.

L'abondance de ressources dans les pays hôtes est positivement corrélée avec l'IDCE dans chacune des spécifications. C'est un reflet de l'importante présence du Canada dans le marché mondial des ressources. Les investissements dans le secteur des richesses naturelles représentent environ le quart de l'IDCE total.

Le tableau donne également les résultats de l'estimation de l'effet exercé sur l'IDCE par la signature d'un accord sur la protection des investissements étrangers (APIE). La variable « APIE » est égale à 1 si un pays a un APIE avec le Canada, et

égale à zéro dans le cas contraire. Dans les quatre spécifications, l'existence d'un APIE n'a pas d'incidence statistiquement significative sur l'IDCE.

Tableau 5 : Résultats de la régression transversale

Variable dépendante : LOG(IDCE)				
Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
C	-5,4957	-2,1189	-2,87686	-0,22796
Log(PIB)	0,7243*	0,8282*	0,5702*	0,5079*
Log(Distance)	-0,8666**	-1,1495*	-0,9323**	-0,9978*
Log(PIB par habitant)	0,4205*			
Indice de scolarisation			2,2418	
Règle du droit		0,5012*		0,4762**
Imposition des entreprises	-0,1025*	-0,1055*	-0,1138*	-0,1032*
Ressources	0,0547*	0,0551*	0,0498*	0,0594*
APIE	0,1401	0,168558	-0,1254	0,225543
Délégués commerciaux	0,0091	-0,00069	-0,0008	-0,00637
Log(Commerce total)			0,3026**	0,3572*
R carré	0,5879	0,5812	0,5816	0,5974

Note : * significatif au seuil de 5 p. 100; ** significatif au seuil de 10 p. 100

Le constat est le même pour un autre instrument des politiques, les « services de délégués commerciaux », mesuré par le nombre de délégués commerciaux canadiens affectés à un pays plus le nombre d'employés embauchés localement. Bien que les délégués commerciaux n'aient pas le mandat de promouvoir l'investissement à l'étranger, cette variable est incluse pour évaluer l'effet *indirect* des activités de promotion commerciale sur l'investissement extérieur. Toutefois, aucun effet n'est observé : dans les quatre spécifications, les coefficients estimés pour les « services de délégués commerciaux » ne sont pas statistiquement significatifs.

Comme nous l'avons mentionné, la première spécification inclut également le revenu par habitant. On peut voir que le coefficient estimé pour cette variable est supérieur à zéro, ce qui indique que l'IDCE est positivement corrélé avec le PIB par habitant.

La deuxième spécification inclut la variable de la règle du droit, tandis que la quatrième englobe le commerce total ainsi

que la règle du droit. L'inclusion de la règle du droit vise à évaluer à quel degré les institutions du pays hôte contribuent à attirer l'IDCE. Les résultats montrent un important effet positif de la règle du droit sur l'IDCE. Les investisseurs canadiens sont plus susceptibles de miser sur des pays ayant de solides institutions nationales, notamment un système judiciaire digne de confiance.

La troisième colonne du tableau 5 inclut un indice de la scolarisation pour évaluer le rôle du capital humain dans la détermination du profil de l'IDCE. Le coefficient estimé est positif, mais non significatif du point de vue statistique, ce qui laisse supposer qu'à tous autres facteurs égaux, le niveau du capital humain dans le pays hôte n'est pas un facteur critique d'attraction de l'IDCE.

Enfin, les troisième et quatrième colonnes explorent la corrélation entre l'IDCE et le commerce bilatéral avec les pays hôtes. Les coefficients estimés sont positifs et statistiquement significatifs. Ce résultat donne à croire que le commerce et l'investissement du Canada sont des compléments, et non des substituts l'un de l'autre comme le soutiennent certains économistes.

Résultats de l'analyse chronologique et transversale combinée

Le tableau 6 présente les résultats de l'estimation d'une régression combinée d'après le modèle gravitaire décrit à l'équation 8. Les deux premières colonnes présentent les résultats de l'estimation du modèle sur toutes les années (de 1987 à 2002). Les colonnes 3 à 5 présentent les résultats de l'estimation du modèle pour des sous-ensembles d'années : 1987-1991 dans la colonne 3; 1992-1996 dans la colonne 4; et 1997-2002 dans la colonne 5. Les cinq régressions incluent la distance, la règle du droit, la variable « émergence » (qui mesure l'effet de la croissance économique et de la taille du PIB), le PIB réel par habitant, l'inflation, le taux d'imposition des entreprises et une tendance temporelle. La simulation rapportée dans la colonne 1 inclut également une mesure de l'infrastructure, basée sur la disponibilité des téléphones. La

variable « téléphone » a pour effet de diminuer le nombre d'observations dans le modèle. Toutes les variables des régressions sont logarithmiques.

Tableau 6 : Résultats de la régression combinée

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	1987-02	1987-02	1987-91	1992-96	1997-02
Distance	-0,892	-0,88	-0,856	-0,816	-0,95
	(6,15)**	(7,04)**	(3,60)**	(3,57)**	(4,98)**
Règle du droit	0,387	0,366	0,547	0,484	0,134
	(1,70)	(2,01)*	(1,41)	(1,19)	(0,54)
Émergence (croissance * taille)	0,594	0,539	0,507	0,472	0,654
	(12,59)**	(13,60)**	(5,73)**	(6,78)**	(11,12)**
PIB réel par habitant	-0,067	0,134	0,164	0,068	0,168
	(0,73)	(1,99)*	(0,98)	(0,59)	(1,76)
Inflation	-0,245	-0,119	0,002	-0,187	-0,097
	(3,73)**	(2,52)*	(0,03)	(2,15)*	(1,08)
Téléphone	1,98				
	(1,06)				
Imposition des entreprises	-0,052	-0,059	-0,061	-0,055	-0,064
	(3,92)**	(5,96)**	(4,01)**	(3,37)**	(3,59)**
Tendance temporelle	0,121	0,101	-0,044	0,159	-0,003
	(5,90)**	(6,53)**	(0,40)	(2,27)*	(0,05)
Constante	10,757	9,667	9,506	9,337	11,243
	(6,23)**	(7,06)**	(3,55)**	(3,72)**	(5,07)**
Observations	444	567	151	221	195
R carré	0,45	0,43	0,37	0,34	0,54

Les statistiques t sont données entre parenthèses.
* significatif au seuil de 5 p. 100; ** significatif au seuil de 1 p. 100.

L'effet estimé de la distance sur l'IDCE est négatif et statistiquement significatif dans les cinq régressions. Ce résultat

extrêmement robuste est conforme à ce que nous avions prévu et à la documentation préexistante. La variable « règle du droit » est positive dans toutes les colonnes, mais non statistiquement significative, sauf à la colonne 2, qui comprend toutes les années et exclut la variable « téléphone ». La variable construite « émergence » est positive et statistiquement significative dans les cinq versions du modèle. Encore une fois, c'est un résultat robuste, avec le signe attendu. Le PIB réel par habitant n'est pas significatif du point de vue statistique. L'inflation a une relation négative, comme prévu, et est statistiquement significative dans certains cas. Le taux d'imposition des entreprises montre une corrélation négative, comme on s'y attendait, et celle-ci est statistiquement significative. Il s'agit d'un résultat robuste.

Le tableau 7 présente les résultats obtenus en utilisant la régression transversale et chronologique combinée pour examiner l'incidence de la signature d'un APIE sur l'IDCE.

La première colonne du tableau 7 reproduit la colonne 1 du tableau 6 à des fins de comparaison. Dans la colonne 2, la variable APIE est ajoutée, tandis que dans la colonne 3, la variable de l'infrastructure téléphonique est omise, ce qui a pour effet d'accroître le nombre d'observations. Comme on peut le voir dans les colonnes 2 et 3, la variable APIE a un signe négatif, contrairement aux attentes.

Tableau 7 : Résultats de la régression combinée en incluant la variable APIE

	(1)	(2)	(3)
Distance	-0,892	-0,904	-0,883
	(6,15)**	(6,22)**	(7,07)**
Règle du droit	0,387	0,453	0,417
	(1,70)	(1,93)	(2,25)*
Émergence (croissance * taille)	0,594	0,574	0,518
	(12,59)**	(11,49)**	(12,45)**
PIB réel par habitant	-0,067	-0,093	0,112
	(0,73)	(0,97)	(1,61)
Inflation	-0,245	-0,234	-0,113
	(3,73)**	(3,56)**	(2,36)*
Téléphone	1,98	1,972	
	(1,06)	(1,07)	
Imposition des entreprises	-0,052	-0,051	-0,057
	(3,92)**	(3,87)**	(5,74)**
Tendance temporelle	0,121	0,128	0,109
	(5,90)**	(6,06)**	(6,89)**
APIE		-0,41	-0,484
		(-1,76)	(2,25)*
Constante	10,757	11,039	9,855
	(6,23)**	(6,28)**	(7,13)**
Observations	444	444	567
R carré	0,45	0,45	0,44

Les statistiques t sont données entre parenthèses.
* significatif au seuil de 5 p. 100; ** significatif au seuil de 1 p. 100.

Analyse et conclusions

Le présent article propose une analyse empirique des tendances et des profils de l'investissement direct canadien à l'étranger (IDCE). Nous effectuons un examen de l'IDCE de 1987 à 2003, nous présentons une vue d'ensemble de la documentation sur les déterminants de l'IED et nous intégrons dans une structure de

modèle gravitaire des variables désignées dans cette documentation comme d'importants facteurs de l'IED (comme la croissance et la taille de l'économie et des mesures de la protection des investisseurs). Un vaste ensemble de données reflétant des attributs des pays hôtes a été constitué par les auteurs et est utilisé dans l'analyse empirique.

Les résultats montrent que l'IDCE est principalement déterminé par des facteurs économiques fondamentaux comme la taille du marché du pays hôte, les ressources naturelles et la distance par rapport au Canada. On peut également conclure que des caractéristiques de la politique intérieure des pays hôtes, par exemple un système juridique fiable et de faibles taux d'imposition des entreprises, sont d'importants déterminants du profil de l'IDCE.

En ce qui touche le rôle des APIE comme stimulants de l'IDCE, les résultats sont, au mieux, non concluants ou indéterminés. Il n'y a pas de relation positive significative entre l'existence d'un APIE et la répartition de l'IDCE. En fait, dans un certain nombre de régressions, le lien est négatif. Ce résultat est conforme à ceux relevés dans la documentation récente concernant l'incidence des traités bilatéraux d'investissement sur l'IED. Toutefois, ce résultat pourrait s'expliquer par le fait que les pays ont déjà amélioré leurs institutions nationales avant de conclure un APIE, auquel cas l'amélioration institutionnelle et la signature d'un accord ne se produisent pas à la même période. Une autre explication possible est que le Canada n'a pas signé d'APIE avec les « bons » pays. Le Canada a conclu la plupart de ses APIE avec de petits pays éloignés offrant de piètres occasions d'investissement, ce qui peut expliquer pourquoi les APIE n'ont pas contribué à promouvoir l'IDCE vers ces pays partenaires. Une troisième explication possible est que le modèle économique utilisé pour déterminer le profil de l'IDCE ne décrit pas complètement le comportement des investisseurs.

Nous espérons que la recherche présentée ici contribuera à une discussion sur l'orientation des politiques. Les résultats offrent une perspective en ce qui touche les deux énoncés stratégiques suivants :

L'économie canadienne profite également de l'investissement canadien direct à l'étranger. Cette forme d'investissement contribue à notre compétitivité et à l'intensification de nos activités de R-D et nous fait bénéficier de transferts technologiques et de retombées économiques. Nous nous devons de soutenir ce genre d'activité commerciale internationale en faisant en sorte qu'elle s'appuie sur des règles judicieuses aussi bien dans le pays cible qu'entre le Canada et le pays en question. Le climat de confiance entourant la décision d'investir ou de prendre de l'expansion doit s'accompagner d'une garantie de traitement prévisible et équitable.
(Énoncé de politique internationale du Canada, 2005, p.13).

Les marchés émergents offrent souvent des avantages sur le plan de la production, mais ils présentent parfois des inconvénients comme la protection limitée de la propriété intellectuelle et les restrictions sur l'accès aux marchés. Nous devons déterminer si l'ensemble actuel d'instruments politiques et d'outils de développement des affaires que possède le Canada suffit pour saisir les occasions, relever les défis et affronter la concurrence sur ces marchés. Des mesures adéquates sont-elles prises pour encourager les investissements dans les deux sens?
(« Développer la stratégie de CICan à l'égard des marchés émergents »)
http://www.itcan-cican.gc.ca/em_back-fr.asp (date de modification : 2004-11-18).

Le premier énoncé souligne que le gouvernement fédéral doit soutenir les activités commerciales internationales dans un environnement qui s'appuie sur des règles. Il existe de solides indications, tant dans la présente analyse que dans la documentation, selon lesquelles le système juridique d'un pays est un important déterminant des flux d'IED en direction de ce pays. Toutefois, il n'est pas évident, selon les données présentées ici et dans la documentation, que des traités bilatéraux d'investissement comme les APIE peuvent remplacer de solides institutions juridiques nationales.

BIBLIOGRAPHIE

Agarwal, Jamuna P., « Determinants of Foreign Direct Investment: A Survey », *Weltwirtschaftliches Archiv* 116, (1980), p. 739-773.

Bajo-Rubio, Oscar et Simón Sosvilla-Rivero, « An Econometric Analysis of Foreign Direct Investment in Spain, 1964-89 », *Southern Economic Journal*, 61, 1, (juillet 1994), 104-120.

Baldwin, R. E. et A. J. Venables (1995), « Regional Economic Integration », dans *Handbook of International Economics*, sous la direction de G. Grossman et K. Rogoff.

Banque interaméricaine de développement, *Statistics and Quantitative Analysis Unit*, consulté à l'adresse http://www.iadb.org/int/sta/english/staweb/stats.htm.

Bauman, Renato, « Integration and Trade Diversion », *Cepal Review*, 51, (décembre 1993), p. 133-147.

Beaulieu, Eugene, Kenneth J. McKenzie et Jean-Francois Wen (2004), « Do Taxes Matter for Firm Location? Evidence from Canadian Provinces », The University of Calgary Department of Economics Working Paper 2005-07.

Bergara, Mario, Witold J. Henisz et Pablo T. Spiller, « Political Institutions and Electric Utility Investment », *California Management Review*, 40, 2, (hiver 1998), p. 18-35.

Bhagwati, Jagdish, « Agressive Unilateralism: An Overview », dans *International Economics and International Economic Policy - A Reader*, sous la direction de Philip King, San Francisco, Californie, McGraw-Hill, Inc., 1995.

Blonigen, Bruce A. et Ronald B. Davies, « Do Bilateral Tax Treaties Promote Foreign Direct Investment? », polycopié, Université de l'Oregon.

Blomström, Magnus et Ari Kokko, « Regional Integration and Foreign Direct Investment », *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 6019, avril 1997.

Bohn, Henning et Robert T. Deacon, « Ownership Risk, Investment, and the Use of Natural Resources », manuscrit non publié, Department of Economics, University of California at Santa Barbara, Californie, juillet 1997.

Brewer, Thomas L., « Government Policies, Market Imperfections, and Foreign Direct Investment », *Journal of International Business Studies*, (premier trimestre 1993), p. 102-120.

Burton, F. N. et Hisashi Inoue, « A Country Risk Appraisal Model of Foreign Asset Expropriation in Developing Countries », *Applied Economics*, 19, (1987), p. 1009-1048.

Carmichael, Benoit, J. C. Cosset et K. P. Fischer, « Political Risk in Latin America Stock Markets: a Rational Expectations Approach », *document de travail 92-54*, Québec, Université Laval, août 1992.

Chase, Carmen D., James L. Kuhle et Carl H. Walther, « The Relevance of Political Risk in Direct Foreign Investment », *MIR*, 28, 3 (1988), p. 31-38.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Rapport sur l'investissement dans le monde 1998 : tendances et déterminants*, Genève (Suisse), Nations Unies, 1998.

Cuthberson, K., S. Hall et M. D. Taylor, *Applied Econometric Techniques*, New York : Phillip Allen, 1992.

Diamonte, Robin L., John M. Liew et Ross L. Stevens, « Political Risk in Emerging and Developed Markets », *Financial Analysts Journal*, (mai/juin 1996), p. 71-76.

Dunning, John H., *International Production and the Multinational Enterprise*, Londres : George Allen & Unwin, 1981.

- - -, « Explaining the International Direct Investment Position of Countries Toward a Dynamic or Developmental Approach », *Weltwirtschaftliches Archiv* 117, (1981), p. 30-64.

- - - et Alan M. Rugman, « The Influence of Hymer's Dissertation on the Theory of Foreign Direct Investment », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 75, (1993), p. 228-232.

Economist, The, « Sour Mercosur », *The Economist Newspaper Limited*, 352, 8132, (14 août 1999), p. 13.

Erb, Claude, Campbell R. Harvey et Tadas E.Viskanta, « Political Risk, Economic Risk, and Financial Risk », *Financial Analysts Journal*, (novembre/décembre 1996), p. 29-46

Ferris, Stephen, G. Rodney Thompson et Cailin Valsan, « An Analysis of Foreign Direct Investment in Latin America: The Case of the Guyanese Economy », *Pakistan Economic and Political Review*, 35,1, (été 1997), p. 11-24.

Fonds monétaire international. *Statistiques financières internationales*, version CDROM, 1999.

Gastanaga, Victor M., Jeffrey B. Nugent et Bistra Pashamova, « Host Country Reforms and FDI Inflows: How Much Difference do they Make? », World Development, 26, 7, (juillet 1998), p. 1299-1314.

Hallward-Driemeier, Mary, « Do Bilateral Investment Treaties Attact Foreign Direct Investment? Only a Bit… and They Could Bite », The World Bank Policy Research Working paper #3121.

International Economics and International Economic Policy - A Reader, sous la direction de Philip King, San Francisco, Californie : McGraw-Hill, Inc., 1995.

Jaspersen, Frederick Z, Anthony H. Aylward et Mariusz A. Sumlinski, « Trends in Private Investment in Developing Countries – Statistics for 1970-94 », International Finance Corporation Discussion Paper Number 28, Washington : The World Bank, 1995.

Krugman, Paul R., « Is Free Trade Passe? », sous la direction de Philip King, *International Economics and International Economic Policy - A Reader*, San Francisco, Californie : McGraw-Hill, Inc., 1995.

Loree, David W. et Stephen E. Guisinger, « Policy and Non-Policy Determinants of U.S. Equity Foreign Direct Investment », Journal of International Business Studies, (deuxième trimestre 1995), p. 281-299.

Lucas, Robert E. B. « On the Determinants of Direct Foreign Investment: Evidence from East and Southeast Asia », World Development, 21, 3, (1993), p. 391-406.

Mello Jr, Luiz R., « Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey », The Journal of Development Studies, 34,1, (octobre 1997), p.1-34.

Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Policies to Improve Linkages with the Global Economy*, Santiago, Chili : Nations Unies, 1995.

Nations Unies, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chili : Nations Unies, 1998.

Neumayer, Eric et Laura Spess (2004), « Do bilateral investment treaties increase foreign direct investment to developing countries? » polycopié, Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science.

Organisation des États américains, *Investment Agreements in the Western Hemisphere: A Compendium*, Washington, D.C. : OAS Trade Unit, 1997.

Ramcharran, Harry, « International Bank Lending to Developing Countries: An Empirical Analysis of the Impact of Country Risk », *Multinational Business Review*, (printemps 1999), p.83-91.

Rivoli, Pietra et Eugene Salorio, « Foreign Direct Investment and Investment Under Uncertainty », *Journal of International Business Studies*, (deuxième trimestre 1996), p. 335-357.

Schneider, Friedrich et Bruno Frey, « Economic and Political Determinants of Foreign Direct Investment », World Development, 13, 2, (1985), p. 161-175.

Tobin, J. et Rose-Ackerman, S. (2004), *Foreign Direct Investment and the Business Environment in Developing Countries: the Impact of Bilateral Investment Treaties*, Yale Law School Center for Law, Economics and Public Policy Research Paper No. 293.

Torrisi, C. R., « The Determinants of Direct Foreign Investment in a Small LDC », *Journal of Economic Development*, 10, (1985), p. 29-45.

Trefler, Daniel (1993), « Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: An Econometric Study of U.S. Import Policy », *Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 1, p. 138-160.

Tsai, Pan-Long, « Determinants of Foreign Direct Investment and its Impact on Economic Growth », Journal of Economic Development, 19, (juin 1994), p. 137-163.

Wang, Zhen Quan et Nigel J. Swain, « The Determinants of Foreign Direct Investment in Transforming Economies: Empirical Evidence from Hungary and China », *Weltwirtschaftliches Archiv* 131, 2, (1995), p. 359-381.

Yeats, Alexander J., « Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? YES », Policy, Planning and Research Working Paper, Washington : World Bank.

Annexe A : Mesures de la protection des investisseurs

Indicateurs objectifs

Une source d'indicateurs objectifs dont il est largement fait usage est le « International Country Risk Guide » (ICRG) (guide international des risques-pays) du PRS Group[7]. Ce guide offre des évaluations à jour du risque-pays pour 140 pays, dans trois grandes catégories : risque financier, risque politique et risque économique. Pour nos besoins, l'élément intéressant est la mesure combinée du risque politique ou certaines des composantes de la variable du risque politique. Ces données sont à jour et sont disponibles à http://www.countrydata.com/reports. Le tableau 3B s'intitule **Political Risk Points by Component (évaluation du risque politique par composante)** et est ainsi décrit (traduction) : *Ce tableau fournit les évaluations du risque politique et de toutes ses composantes pour l'ensemble des pays visés par l'ICRG, et vous permet de sélectionner la date de votre choix. L'évaluation mesure la stabilité politique en attribuant des points de risque à un groupe prédéterminé de composantes du risque politique : stabilité du gouvernement, conditions socioéconomiques, profil de l'investissement, conflits internes, conflits externes, corruption, forces armées dans la politique, religion dans la politique, ordre public, tensions ethniques, obligation de rendre compte en démocratie et qualité de la bureaucratie. Plus le total de points est faible, plus le risque est élevé, et plus le total de points est élevé, plus le risque est faible.*

Il existe, à la même source, une version antérieure des données de l'ICRG qui peut également être utilisée. Il s'agit d'une base de données appelée IRIS, valable pour la période 1982-1997. Cette base de données possède un double avantage : elle inclut des mesures très précises de la protection de l'investissement (répudiation de contrats par le gouvernement et risque d'expropriation) et elle remonte à 1982. L'inconvénient

[7] Page Web du PRS Group : http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html. Autre lien : http://www.countrydata.com/datasets/

est que ses données les plus récentes sont celles de 1997 – c'est pourquoi elle n'est pas utile pour la présente analyse. L'ensemble de données IRIS a été construit au départ en 1993 par Steve Knack et Philip Keefer, pour le IRIS Center à l'Université du Maryland, d'après les données tirées du **International Country Risk Guide (ICRG)** (guide international des risques-pays). Les données comprennent des scores calculés pour six variables : corruption au gouvernement, règle du droit, qualité de la bureaucratie, tensions ethniques, répudiation de contrats par le gouvernement et risque d'expropriation. Knack a produit des éditions subséquentes des données pour une série courante de documents de travail produits par le IRIS Center. Dans sa forme actuelle, IRIS-3 contient des données pour la période 1982-1997. Dans la présente analyse, nous utilisons les données de l'ICRG couvrant la période de 1987 à 2003. Les deux variables relatives à la protection des investisseurs (répudiation de contrats par le gouvernement et risque d'expropriation) sont incluses comme composantes de la variable « profil des investisseurs » des données de l'ICRG, mais ne sont pas présentées séparément.

Il existe des dizaines de mesures différentes du risque-pays. L'ICRG est une source relativement peu coûteuse, largement utilisée par les universités et les analystes des politiques. Les données BERI – Business Environment Risk Intelligence (http://www.beri.com/) – sont une autre source possible. Cette source offre des données sur le risque des pays ainsi qu'une évaluation du risque de l'exploitation minière et un indice de la qualité de la main-d'œuvre.

Indicateurs subjectifs

Le **Worldwide Governance Research Indicators Dataset** (indices de la recherche en matière de gouvernance dans le monde) fournit six indicateurs subjectifs de la « gouvernance », construits par des chercheurs de l'Institut de la Banque mondiale[8]. La base de données couvre 199 pays et inclut six

[8] Voir Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobatón (1999a,b et 2003).

dimensions de la gouvernance pour quatre années différentes : 1996, 1998, 2000 et 2002. Les auteurs utilisent des techniques économétriques pour construire les six indicateurs à partir de plusieurs centaines de variables individuelles mesurant les perceptions de la gouvernance, tirées de 25 sources de données distinctes établies par 18 organisations différentes. Les auteurs attribuent des mesures individuelles de gouvernance à des catégories recouvrant des dimensions clés de la gouvernance, et utilisent un modèle à composantes non observées pour construire six indicateurs globaux de la gouvernance pour chacune des quatre années. Les six indicateurs sont les suivants : prise en considération de l'opinion publique et responsabilisation; stabilité politique et absence de violence; efficacité du gouvernement; qualité de la réglementation; règle du droit; et contrôle de la corruption.

Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobatón (1999a,b et 2004) examinent divers aspects méthodologiques, notamment l'interprétation et l'utilisation des données à la lumière des marges d'erreur estimées. Ils définissent les indicateurs de la façon suivante (traduction) :

1. ***Prise en considération de l'opinion publique et responsabilisation :*** *plusieurs indicateurs mesurant divers aspects du processus politique, des libertés civiles et des droits politiques. Ces indicateurs évaluent le degré auquel les citoyens d'un pays ont la possibilité de participer au choix des gouvernements. Nous incluons aussi dans cette catégorie des indicateurs mesurant l'indépendance des médias, qui jouent un rôle important de surveillance des gouvernants et appellent ces derniers à rendre compte de leurs actions.*

2. ***Stabilité politique et absence de violence :*** *plusieurs indicateurs mesurant les perceptions de la probabilité que le gouvernement en place soit déstabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents, notamment des violences intérieures ou le terrorisme. L'indice reflète la notion selon laquelle la qualité de la gouvernance d'un pays est compromise s'il y a danger que le gouvernement connaisse des troubles importants qui non seulement auraient un effet direct sur la*

continuité des politiques, mais entraveraient la capacité de tous les citoyens de choisir et de remplacer leurs gouvernants de façon pacifique.

3. ***Efficacité du gouvernement :*** *qualité de la prestation des services publics, qualité de la bureaucratie, compétence des fonctionnaires, indépendance de la fonction publique vis-à-vis des pressions politiques et crédibilité de l'engagement du gouvernement envers les politiques. Cet indice est principalement axé sur les « préalables » qui doivent exister pour que le gouvernement puisse créer et appliquer de bonnes politiques et livrer des services publics.*

4. ***Qualité de la réglementation :*** *indice davantage axé sur les politiques elles-mêmes. Il inclut des mesures de la présence de politiques défavorables aux marchés comme des contrôles des prix ou une surveillance inadéquate des banques, ainsi que des perceptions du fardeau imposé par une réglementation excessive dans des domaines comme le commerce extérieur et le développement du commerce.*

5. ***Règle du droit :*** *plusieurs indicateurs mesurant le degré auquel les agents font confiance et se conforment aux règles de la société. Cela comprend des perceptions quant à la fréquence du crime, à l'efficacité et à la prévisibilité du système judiciaire, et au respect des contrats. Ensemble, ces indicateurs mesurent le succès obtenu par une société dans la création d'un environnement où des règles équitables et prévisibles forment la base des interactions économiques et sociales et, autre aspect important, le degré auquel les droits de propriété sont protégés.*

6. ***Contrôle de la corruption :*** *mesures des perceptions de la corruption, définie couramment comme l'exercice d'un pouvoir public pour un gain privé. Malgré cette interprétation simple, les aspects particuliers de la corruption mesurés par les diverses sources diffèrent quelque peu, par exemple la fréquence des « paiements additionnels pour l'obtention d'une faveur », les effets de la corruption sur l'environnement d'affaires et la mesure de la « grande corruption » sur la scène politique et de la tendance des classes d'élites à « monopoliser*

l'État ». La présence de corruption traduit souvent l'absence de respect, aussi bien de la part du corrupteur (généralement un citoyen ou une entreprise) que de celle du corrompu (généralement un fonctionnaire ou un politicien), à l'égard des règles qui régissent leurs interactions, et donc représente un échec de la gouvernance.

Il y a plusieurs avantages à tirer de cet ensemble de données. Le premier est la méthodologie utilisée pour construire un indice à partir d'**évaluations subjectives** de la gouvernance d'un pays. Comme il a été mentionné ci-dessus, ces indices subjectifs sont tirés de 25 sources de données distinctes. Les sources ne couvrent pas toutes l'ensemble des indicateurs ni l'ensemble des années. Toutefois, les auteurs construisent les indices pour 199 pays à l'aide de techniques économétriques perfectionnées. Un autre avantage de ces données est qu'elles sont facilement accessibles et sans frais.

Annexe B : Toile de fond du modèle gravitaire

Le modèle gravitaire tire son nom du concept qui l'a inspiré : la « loi de la gravitation universelle » proposée par Newton au XVII[e] siècle. Selon le modèle de Newton, la force d'attraction entre deux objets i et j est reliée positivement à la masse des deux objets et négativement à la distance qui les sépare. Le modèle gravitaire a été appliqué pour la première fois aux relations économiques entre pays par Jan Tinbergen en 1962.

Le modèle gravitaire de base des interactions économiques entre pays est basé sur le cadre de Newton-Tinbergen :

$$5.\quad F_{ij} = G\frac{M_i^{\alpha} M_j^{\beta}}{D_{ij}^{\theta}}$$

où F_{ij} est le « flux » du commerce ou des investissements entre le pays i et le pays j. Le flux est relié positivement à une constante G, ainsi qu'aux masses – ou tailles économiques – des deux pays, soit M_i et M_j, et négativement à la distance entre les pays, D_{ij}. Il y a trois paramètres dans cette spécification du modèle gravitaire qui mesurent la variation des flux entre i et j en fonction de la masse (ou PIB) du pays i (α), de la masse (ou PIB) du pays j (β), et de la distance (θ). Une caractéristique intéressante de ce modèle est que si l'on prend le logarithme des deux côtés, on obtient une expression linéaire qui peut être estimée à l'aide des techniques économétriques courantes :

$$6.\quad \ln F_{ij} = C + \alpha \ln M_i + \beta \ln M_j - \theta \ln D_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Dans la présente analyse, nous utilisons ce modèle de base pour estimer les principaux déterminants de l'IED du Canada.

Ce modèle gravitaire de base a été appliqué à la fois au commerce international et aux investissements, et a été élargi de manière à inclure d'autres facteurs agissant sur les flux du commerce et des investissements entre pays. Les chercheurs ont inclus, par exemple, les facteurs suivants : langue commune, contiguïté, éloignement, revenu par habitant et accords

commerciaux régionaux. Le modèle gravitaire se révèle très efficace pour expliquer les profils du commerce et des investissements.

Le modèle commercial d'Affaires étrangères et du Commerce international Canada, version 2.0

Evangelia Papadaki, Marcel Mérette, Yu Lan et Jorge Hernandez*

Introduction

Dans un environnement international en évolution rapide, caractérisé par l'émergence de nouvelles puissances économiques et la complexité croissante des arrangements liant les entreprises à activités transfrontières, les enjeux sont élevés pour un pays commerçant comme le Canada, dont le commerce extérieur représente plus de 70 % du PIB. Il importe donc aussi bien aux décideurs et aux universitaires qu'aux milieux d'affaires de mieux comprendre les effets des nouveaux accords commerciaux et d'intégration qui pourraient influer sur la prospérité future du Canada.

La capacité à établir des évaluations quantitatives des conséquences possibles des accords commerciaux internationaux envisagés dans un contexte bilatéral, multilatéral ou unilatéral offre des lumières utiles, ainsi qu'un complément aux arguments qualitatifs. Étant donné qu'il faut tenir compte des effets d'équilibre général pour comprendre pleinement l'impact des réorientations majeures de politique commerciale telles que la libéralisation de grande envergure sur une base multilatérale ou l'ap-

* Evangelia Papadaki est analyste principale de la politique commerciale au Bureau de l'économiste en chef (CSE), Affaires étrangères et Commerce international Canada. Yu Lan et Jorge Hernandez travaillent sous contrat pour le CSE à titre d'économistes auxiliaires. Quant à Marcel Mérette, il est professeur agrégé à l'Université d'Ottawa. Les opinions exprimées dans le présent rapport ne reflètent que la pensée des auteurs et ne sont pas nécessairement celles d'Affaires étrangères et du Commerce international Canada.

profondissement d'un accord de libre-échange bilatéral ou régional, on a eu massivement recours à des modèles informatisés d'équilibre général (CGE) pour analyser les initiatives de cette nature. Tel a été le cas pendant les débats politiques et économiques qui ont marqué les diverses phases de l'intégration européenne et, plus près de nous, dans le cadre de l'évolution qui a mené à l'Accord de libre-

L'échange entre le Canada et les États-Unis et à l'Accord de libre-échange nord-américain.

Le Bureau de l'économiste en chef à Affaires étrangères et Commerce international Canada s'est ainsi donné un potentiel de modélisation du type CGE afin de pouvoir proposer des évaluations quantitatives de diverses politiques commerciales que le Canada envisage, ou pourrait souhaiter envisager, d'adopter. La présente note décrit les modifications qu'on a apportées à la première version du modèle du ministère[1] afin de lui permettre de rendre compte, non plus seulement des effets statiques des politiques commerciales, mais aussi de leurs effets dynamiques.

Spécification du modèle CGE de CICan, version 2.0

La version 1.0 du modèle CGE d'Affaires étrangères et du Commerce international Canada comportait une innovation consistant à désagréger les données sur le Canada en six régions, ce qui permet une évaluation des effets de politiques commerciales hypothétiques à l'échelle aussi bien régionale que nationale. En fait, l'expérience récente du Canada a montré que les accords de libre-échange peuvent avoir des effets différents sur le commerce national et sur les échanges provinciaux. Comme les États-Unis constituent le principal partenaire commercial du Canada, la première priorité était d'élaborer un modèle capable d'évaluer les politiques possibles influant directement sur les

[1] On trouvera une description de la version 1.0 du modèle CGE de Commerce international Canada dans Evangelia Papadaki, Marcel Mérette, Yu Lan et Jorge Hernández, « Le modèle commercial de Commerce international Canada, version 1.0 », *Les recherches en politique commerciale 2004*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2004, p. 299-317.

relations commerciales canado-américaines. La version 1.0 modélise donc intégralement les États-Unis. Elle modélise intégralement aussi le reste du monde, considéré comme une région globale.

La version 1.0 a été utilisée pour analyser divers scénarios d'intégration plus étroite des économies canadienne et américaine – de l'adoption d'un tarif extérieur commun à la formule plus ambitieuse de l'union économique complète – et a permis de représenter les incidences prévisibles de ces politiques commerciales selon les régions du Canada.

La version 1.0 présente toutefois certaines limites, dont la principale est qu'elle constitue un modèle statique, fondé sur l'hypothèse d'un stock de capital fixe. Ce modèle compare ainsi deux équilibres, soit l'équilibre de référence, qui précède la réforme, et l'équilibre postérieur à la mise en œuvre du changement hypothétique de politique commerciale. Le processus d'ajustement qui s'inscrit entre les deux équilibres est défini comme étant instantané, puisque les modèles statistiques ne prennent pas le temps explicitement en considération; les résultats sont interprétés comme des effets à long terme. Il n'est pas tenu compte des incitations possibles aux changements sous le rapport de l'accumulation du capital et de l'investissement dans l'environnement postérieur à la réforme, pas plus que du processus d'ajustement et de transition menant au nouvel équilibre à long terme. Or, comme on pense qu'une longue durée sépare l'équilibre de référence et l'équilibre à long terme, il est important, aux fins de la politique commerciale, de comprendre la dynamique de l'ajustement et de la transition.

C'est pour éclairer ces dernières questions qu'on a élaboré la version 2.0 du modèle CGE de CICan. La version 2.0 est un modèle dynamique. Les modèles dynamiques rendent compte explicitement du temps et permettent par conséquent de modéliser le processus d'ajustement. Ils prennent aussi en considération les effets des réformes de la politique commerciale sur le plan de l'accumulation du capital et de l'investissement. En règle générale, la prise en compte de l'accumulation du capital révèle une réaction plus marquée à la libéralisation des échanges que les modèles statiques.

Il y a deux manières générales d'introduire l'élément dynamique dans les modèles CGE : a) l'approche récursive et b) l'approche de la maximisation intertemporelle.

Les modèles CGE récursifs rendent compte d'une suite d'équilibres statiques, liés entre eux par l'accumulation du capital. Dans ces modèles, l'investissement est soit exogène et égal à l'épargne dans toute période donnée, soit endogène mais conçu comme fonction des taux réels plutôt que futurs de rendement du capital. Les modèles dynamiques récursifs rencontrent une grande faveur parce qu'ils représentent une manière plutôt simple de dynamiser les modèles CGE statiques. Le modèle GREEN (Burniaux et coll., 1992), ainsi que le DART et le GTAP-Dynam (voir la bibliographie), sont des exemples de modèles dynamiques récursifs.

Les modèles dynamiques relevant de l'approche de la maximisation intertemporelle sont fondés sur l'hypothèse d'un comportement rationnel, axé sur l'optimisation, des agents économiques, et prennent en considération l'état présent aussi bien que futur des variables dans la prise de décisions. L'épargne et l'investissement y sont non seulement endogènes, mais obtenus par un processus décisionnel de nature intertemporelle. Les modèles dynamiques intertemporels sont sensiblement plus complexes parce que, au lieu d'appliquer une résolution séquentielle, ils mettent en jeu un système dynamique à interdépendance dans le temps, qui exige de multiples résolutions en aval ou simultanées. Étant donné leur complexité, ces modèles « intégralement » dynamiques, pour rester maniables, exigent des compromis en ce qui a trait à la particularisation des mesures régionales ou sectorielles. C'est pourquoi un bon nombre de modèles dynamiques intertemporels ne s'appliquent qu'à un seul pays (Pereira et Shoven, 1998; et Bhattacharaya, 1996). Le modèle RICE (Nordhaus et Young, 1996), bien qu'il s'agisse d'un modèle multipays intégralement dynamique, ne comporte pas de désagrégation par secteur.

La version 2.0 du modèle CGE de CICan est fondé sur cette dernière approche, dite de la maximisation intertemporelle. Les méthodes qu'elle met en œuvre sont inspirées de l'article aussi riche qu'original de Mercenier et Michel (1994), dont le

contenu a plus tard été développé par Lavoie et coll. (2001). La version 2.0 conserve la caractéristique exceptionnelle de la désagrégation par région, mais, étant donné la complexité des calculs qu'exige le modèle dynamique, les vingt-quatre secteurs d'activité de la version 1.0 y ont été réduits à neuf.

Le cadre théorique de la version 2.0

Dans ce modèle, nous définissons d'abord divers ensembles de marchandises. Les secteurs d'activité sont désignés par s et d, S représentant l'ensemble des industries, de sorte que $s, d = 1,...,S$. Les régions sont désignées par les indices i et j, W représentant l'ensemble des régions, de sorte que $i, j = 1,...,W$. Dans un cadre intertemporel, multirégional et multisectoriel, il est nécessaire de suivre les flux du commerce dans le temps, selon leur origine et leur destination géographiques et sectorielles. Ainsi, l'indice inférieur *isjdt* désigne un flux de la période t, provenant du secteur s et de la région i et destiné à l'industrie d de la région j. Comme il faudra plus d'une fois agréger les variables relativement à un indice inférieur donné, nous remplaçons parfois par un point l'indice ayant fait l'objet de l'agrégation, afin d'éviter une prolifération inutile de symboles; par exemple, $c_{.sit}$ est l'agrégat de c_{jsit} relativement au premier indice inférieur.

Ménages

Il y a dans chaque région un ménage représentatif à horizon temporel infini qui maximise son utilité, et qui choisit à cette fin ses niveaux de consommation et d'investissement. Il peut emprunter ou prêter sur les marchés financiers internationaux. Ce ménage, selon un processus intertemporel de prise de décisions, choisit sa trajectoire de niveaux agrégés de consommation et d'investissement dans le temps et pour chaque période t. Une fois déterminée, la consommation optimale de chaque période est répartie entre divers secteurs, puis entre diverses origines géographiques.

Nous exposons de manière plus détaillée ci-dessous ces étapes distinctes de répartition pour l'état stationnaire.

a) Le problème de l'optimisation intertemporelle

Le problème de décision intertemporelle du ménage représentatif de la région i est de maximiser :

$$\int_0^{\infty} e^{-\psi t} \frac{C_{it}^{1-\gamma}}{1-\gamma} dt , \qquad (1)$$

compte tenu de :

$$\dot{F}_{it} = \psi F_{it} + \left[w_{it} L_{it} + r_{it} K_{it} - PC_{it} C_{it} - PI_{it} I_{it} \right] \quad \dot{F}_{i0} = 0 \qquad (2)$$

$$\dot{K}_{it} = I_{it} - \delta_i K_{it}; \qquad \dot{K}_{i0} = 0 \qquad (3)$$

où :

ψ : le taux de préférence temporelle,

C_{it} : la consommation totale du ménage vivant dans le pays i au temps t,

γ : l'inverse de l'élasticité de substitution intertemporelle,

F_{it} : le stock d'avoirs extérieurs détenu par le pays i au temps t,

$\dot{F}_{it}$: la variation du stock d'avoirs extérieurs détenu par la pays i au temps t,

w_{it} : le taux de salaire nominal dans le pays i au temps t,

L_{it} : l'offre de main-d'œuvre dans le pays i au temps t,

r_{it} : le taux de location du capital dans le pays i au temps t,

K_{it} : le stock de capital dans le pays i au début du temps t,

PC_{it} : l'indice des prix à la consommation dans le pays i au temps t,

PI_{it} : l'indice des prix à l'investissement dans le pays i au temps t,

I_{it} : l'investissement total du ménage du pays i au temps t,

δ_i : le taux de dépréciation du capital dans le pays i.

Nous nous inspirons d'une méthode élaborée par Mercenier et Michel (1994), et plus tard développée par Lavoie et coll. (2001), qui permet la transformation d'un horizon temporel infini et continu en un horizon temporel fini et discontinu, susceptible de résolution numérique. Dans la formulation finie et discontinue, l'horizon temporel peut être agrégé en intervalles ou périodes v[2].

Les conditions de premier ordre du problème de l'horizon fini et discontinu[3] se présentent comme suit :

$$\log(C_{iv-1}/C_{iv}) = \frac{1}{\gamma}\log(PC_{iv}/PC_{iv-1}) \qquad (4)$$

$$I_{iv} = \delta_i K_{iv} \qquad (5)$$

[2] Ainsi, une période t de 100 intervalles discrets peut être convertie, par exemple, en cinq périodes agrégées v, dont la durée moyenne sera de 20 intervalles. Le grand V désigne la période finale.

[3] La reformulation du problème de l'optimisation selon un horizon temporel infini et continu en un problème d'horizon fini et discontinu exige l'application d'une méthode d'agrégation dynamique.

$$F_{it} = \frac{1}{\psi}\left[PC_{it}\,C_{it} + PI_{it}\,I_{it} - w_{it}\,L_{it} - r_{it}\,K_{it}\right] \qquad (6)$$

$$PI_{it-1} = \frac{1}{1+\psi\Delta_t}\left[\Delta_t r_{it} + (1-\delta_i\Delta_t)PI_{it}\right]\ ;\ \text{for } v<V \qquad (7)$$

$$PI_{it-1} = \frac{1}{\psi}(r_i - \delta PI_{it})\ ;\ \text{for } v=V \qquad (8)$$

où Δ_t est un facteur scalaire qui convertit le flux continu en incréments de stock et représente ici la durée de la période.

L'équation (4) montre que le taux marginal de substitution entre la décision de consommer maintenant et celle de consommer plus tard est égal au produit du prix relatif du report de consommation et de l'élasticité de substitution intertemporelle. Les équations (7) et (8) indiquent que le prix courant de l'investissement dépend des taux de rendement du capital et de dépréciation, corrigés en fonction de la perte ou du gain de capital (dont rend compte le prix futur de l'investissement). Les équations (5), (6) et (7) représentent les conditions finales qui font en sorte que les stocks de capital et les avoirs sur l'étranger soient constants dans l'état stationnaire.

b) Le problème de la décision de consommation ou d'investissement du ménage en termes statiques

Les décisions de demande finale intérieure dans chaque région *i* sont prises par un ménage représentatif. Le problème de la décision du ménage se subdivise en un problème de « consommateur » et un problème d'« investisseur ».

Le consommateur intérieur considère les produits des industries de différentes régions comme des substituts imparfaits les uns des autres (Armington, 1969). Ce fait est représenté par une fonction d'utilité à deux niveaux. Le premier niveau combine les biens de consommation c_{ijt}, les parts de dépenses ρ_{ij} étant supposées constantes. Le second niveau

ses ρ_{is} étant supposées constantes. Le second niveau détermine la composition optimale de l'agrégat de consommation selon l'origine géographique.

Formellement, les préférences de consommation du ménage sont données par la transformation log-linéaire d'une fonction d'utilité Cobb-Douglas au premier niveau, et une fonction d'élasticité de substitution constante au second niveau :

$$U_{iv} = \sum_{s \in S} \rho_{is} \log c_{isv} \quad \text{où} \quad \sum_{s \in S} \rho_{is} = 1 \tag{9}$$

$$c_{isv} = \left(\sum_{j \in R} \delta_{jis} c_{jisv}^{(\sigma_{is}-1)/\sigma_{is}} \right)^{\sigma_{is}/(\sigma_{is}-1)}$$

où :

c_{jisv} est la consommation dans la région i de biens s produits dans la région j pendant la période v,

c_{isv} est le regroupement des biens d'origine nationale et importés dans la période v,

δ_{jis} sont les paramètres de la part de consommation dans la région i des biens s produits dans la région j,

σ_{is} sont les élasticités d'Armington de substitution de la consommation dans la région i du bien s.

Le consommateur maximise (9) compte tenu de :

$$PC_{iv} C_{iv} = \sum_{j \in R} \sum_{s \in S} (1 + \tau_{jisv}) p_{jisv} c_{jisv} \tag{10}$$

où p_{jisv} représente les prix sur lesquels les consommateurs n'ont pas d'influence, le premier membre de l'équation résultant de la décision intertemporelle du ménage.

Quant au problème de l'investisseur, il consiste à déterminer la composition optimale du bien d'équipement local. Le problème de la décision d'investissement est de minimiser :

$$Minimize\ PI_{is} I_{is} = \sum_{j \in R} \sum_{s \in S} (1 + \tau_{jsis}) p_{jsis} I_{jsis} \tag{11}$$

compte tenu de :

$$\log(I_{is}) = \sum_{s \in S} \omega_{is} \log(I_{sis}), \qquad \sum_{s \in S} \omega_{is} = 1,$$

$$I_{sis} = \left\{ \sum_{j \in R} \delta_{jsi} I_{jsis}^{\frac{\sigma_{is}-1}{\sigma_{is}}} \right\}^{\frac{\sigma_{is}}{\sigma_{is}-1}} \tag{12}$$

Entreprises

Les secteurs d'activité de chaque région sont parfaitement concurrentiels. La demande de capital, de main-d'œuvre et de biens intermédiaires des producteurs résulte de la minimisation des coûts variables unitaires v_{isv} :

$$v_{isv} Q_{isv} = \sum_{j \in R} \sum_{d \in S} (1 + \tau_{jdis}) p_{jd,v} x_{jdisv} + w_{is} L_{isv} + r_{is} K_{isv} \tag{13}$$

compte tenu d'une fonction de production Cobb-Doublas :

$$\log Q_{isv} = \alpha_{L_{is}} \log L_{isv} + \alpha_{K_{is}} \log K_{isv} + \sum_{d \in S} \alpha_{dis} \log x_{disv} \tag{14}$$

où :

$$x_{disv} = \left(\sum_{j \in R} \beta_{jdis} x_{jdisv}^{(\sigma_{di}-1)/\sigma_{di}} \right)^{\frac{\sigma_{di}}{\sigma_{di}-1}} \tag{15}$$

sont les biens intermédiaires composés selon l'origine géographique, x_{jdisv} est la quantité de biens intermédiaires achetée par le secteur s de la région i au secteur d de la région j dans la période v, p_{jdis} est le prix des biens d vendus par la région j à la

région i dans la période v, et σ_{id} est l'élasticité de substitution d'Armington du bien d dans la région i.

Afin de garantir l'homogénéité du premier degré des coûts unitaires dans les prix, nous posons :

$$\alpha_{L_{iv}} + \alpha_{K_{iv}} + \sum_{d \in S} \alpha_{dis} = 1 \tag{16}$$

où α et β sont des paramètres de partage, et $\beta_{jdis} = 0, \forall j \neq i$ si d n'est pas échangeable. La maximisation des bénéfices, dans cette situation de concurrence parfaite, suppose que les prix égalent le coût marginal.

$$p_{isv} = v_{isv} \tag{17}$$

Équilibre général instantané

L'équilibre général instantané se définit comme une répartition statique s'appuyant sur un vecteur de prix $(p_{isv}, P_{idv}, w_{iv}, r_{iv})$, $i, j \in W$, conformément aux contraintes et aux choix intertemporels, de sorte que :

- le consommateur maximise (9) compte tenu de (10);
- les investisseurs minimisent (11) compte tenu de (12);
- les entreprises minimisent (13) compte tenu de (14);
- l'offre égale la demande sur chaque marché :

$$Q_{isv} = \sum_{j \in W} \left[c_{isjv} + I_{isjv} + \sum_{d \in S} x_{isjdv} \right], \quad s \in S, \ i \in W; \tag{18}$$

$$k_{iv} = \sum_{s \in S} k_{isv}, \quad i, j \in W$$

$$L_{iv}^{sup} = \sum_{s \in S} L_{isv}, \quad i \in W$$

où L_{iv}^{sup} représente une offre de main-d'œuvre fixe.

Ensemble de données et méthode d'étalonnage

L'année de référence pour l'ensemble des données du modèle est 1999. Le modèle dans son état actuel s'applique à cinq régions, soit trois régions canadiennes, les États-Unis (É-U), et le reste du monde (RDM), agrégé en une seule région. Les trois régions canadiennes sont :

- l'Est canadien, qui comprend les provinces de l'Atlantique et le Québec;
- l'Ontario;
- l'Ouest canadien, qui réunit les Prairies, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Yukon.

Les 46 marchandises (niveau S) des données sur les flux commerciaux ont été réparties entre neuf secteurs. Le tableau 1 représente la mise en correspondance des groupes de niveau S avec les 24 secteurs de la version 1.0 et les neuf secteurs de la version 2.0.

Table 1 : Agrégation sectorielle

Agrégation en 9 secteurs	Répartition des 24 secteurs	Groupes de niveau S
Agriculture et foresterie	Agriculture et foresterie	1,2,3,4
Aliments, boissons et tabac	Aliments, boissons et tabac	9,10,11,12
Textiles et habillement	Textiles	14,15
Exploitations minières	Exploitations minières et de carrières autres que pour pétrole	5,7,8
Produits du bois et assimilés	Produits du bois	16,17,18,19
Autres biens fabriqués	Produits chimiques, de fertilisation et pharmaceutiques	6,13,20,21,25,26, 27,28
Machinerie	Machinerie non électrique	22,24
Équipement de transport	Équipement de transport	23
Services	Services de communication et autres services	29,30,31,32,33,34, 35,36,38,39-46

Source : Statistique Canada, Division des comptes nationaux, tableau 386-0001, 1999.

Les données nécessaires pour notre modèle sont les suivantes : flux commerciaux bilatéraux nominaux (internationaux et

interrégionaux), tableaux des entrées-sorties, comptes nationaux (demande de consommation par secteur, revenu du travail et revenu du capital).

Le maintien de la cohérence des sources est une tâche difficile et qui exige beaucoup de temps. C'est pourquoi de nombreux modèles CGE ont recours à des bases de données existantes, telles que la base Global Trade Assistance and Production (GTAP). Bien qu'elle soit pratique, la base GTAP présente des inconvénients de taille, dont le plus important, aux fins qui nous occupent, est qu'elle ne fournit pas de données sur les provinces canadiennes[4]. Par conséquent, nous avons choisi de créer notre propre base de données, en recueillant des données provenant de diverses sources nationales et internationales.

Les données sur le commerce interprovincial et extérieur du Canada proviennent de la Division des comptes nationaux à Statistique Canada et des Données sur le commerce d'Industrie Canada. Quant aux données sur les flux commerciaux des États-Unis et du reste du monde, elles sont extraites des Données sur le commerce d'Industrie Canada (Strategis.ca), de l'Analyseur du commerce mondial et de la version 5 de la base GTAP.

Nous avons postulé que les trois régions économiques canadiennes avaient la même technologie de production que l'ensemble du Canada[5]. Par conséquent, nous avons utilisé le tableau canadien des entrées-sorties pour obtenir les coefficients relatifs à la technologie de production, c'est-à-dire les parts respectives des biens intermédiaires, de la main-d'œuvre et du capital dans la production finale. Le tableau canadien des entrées-sorties a été extrait de la base de données CANSIM II (tableaux 381009 et 3810010) pour 1997. Le Bureau of Economic

[4] Un autre facteur qui a joué au moment de l'élaboration du modèle était le désir de données plus actuelles; la base de données GTAP dans son état d'alors (version 5) n'allait pas plus loin que 1997. La version 6, disponible depuis mars 2005, offre des données allant jusqu'à 2001.

[5] Pour des raisons tenant aux exigences de confidentialité, les tableaux d'entrées-sorties provinciaux comportent de nombreuses cases à données non disponibles (« supprimées »), ce qui en rend l'utilisation peu pratique.

Analysis nous a fourni les tableaux américains des entrées-sorties (niveau M) pour 1999.

Etant donné l'absence de matrice des entrées-sorties pour le reste du monde défini comme une seule région, nous avons créé des coefficients de technologie intermédiaires à partir de la base de données GTAP, qui propose des estimations relatives à la demande intermédiaire par secteur pour la région du reste du monde. La valeur ajoutée correspondant au RDM provient des « Sources de revenu des facteurs », autre élément de la base GTAP 5.

Les données une fois recueillies, l'étape suivante consiste à s'assurer de la cohérence de l'ensemble de données de référence. À cette fin, les conditions suivantes doivent être remplies : a) l'offre égale la demande pour toutes les marchandises; b) il y a absence de superbénéfices dans toutes les branches d'activité; c) il est satisfait aux contraintes budgétaires de tous les agents économiques intérieurs; et d) les flux commerciaux bilatéraux concordent les uns avec les autres.

L'étalonnage de l'élément statique du modèle est réalisé suivant la méthode élaborée par Srinivasan et Whalley (1986). Quant à l'étalonnage de son élément dynamique, il se fait selon l'approche définie par Mercenier et Michel (1994), et Mercenier et Akitobi (1993). Le tableau 2 rend compte de certains paramètres caractérisant le comportement dynamique de l'économie, dans l'hypothèse d'un horizon temporel fini de 60 ans.

Tableau 2 : Certains paramètres caractérisant le comportement dynamique de la version 2.0

Paramètre	Valeur
Nombre de périodes	11
Horizon temporel	60 ans
Taux d'actualisation ρ :	9,0 %
Élasticité de substitution intertemporelle $1/\gamma$:	1,0
Coefficient de capital (étalonné) :	
Est canadien:	4,65
Ontario	4,49
Ouest canadien	5,06
E-U	5,00
RDM	4,98
Taux de dépréciation du capital δ (%, étalonné) :	
Est canadien:	2,97
Ontario	3,10
Ouest canadien	2,63
E-U	3,01
RDM	2,67

Conclusion

L'élaboration du modèle dynamique CGE, version 2.0, que nous venons de décrire donne à Commerce international Canada un outil de plus pour évaluer quantitativement les conséquences de politiques éventuelles influant sur le commerce et l'investissement au Canada. Ce nouveau modèle complète la version 1.0 qui l'a précédé, le modèle GTAP, aussi utilisé dans le Ministère, ainsi que les modèles d'équilibre partiel et de gravité.

La présente note décrit la version 2.0 du modèle CGE aux fins de référence et dans le cadre des efforts que déploie Commerce international Canada pour maintenir la transparence et faire participer à son activité les spécialistes de la politique commerciale et de l'économique.

Bibliographie

ARMINGTON, P. « A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production », *IMF Staff Papers*, n° 16 (1969), p.159-178.

BHATTACHARYA, S.C. « Applied General Equilibrium Models for Energy Studies: A Survey », *Energy Economics*, n° 18 (1996), p.145-164.

BURNIAUX, J.-M., J.P. MARTIN, G. NICOLETTI et J.O. MARTINS. « Green-A Multi-Sector, Multi-Region General Equilibrium Model for Quantifying the Cost of Curbing CO_2 Emissions: A technical Manual », *Document de travail n° 116 du Département des Affaires économiques*, Paris, OCDE, 1992.

GTAP (2001), Global Trade, Assistance, and Production : The GTAP 5 Data Package, Centre for Global Trade Analysis, Purdue University.

GTAP-Dynam. Monash University, 2004. www.gtap.agecon.purdue.edu/models/dynamic.asp.

KLEPPER, G., S. PETERSON et K. SPRINGER. « DART97: A Description of the Multi-regional, Multi-sectoral Trade Model for the Analysis of Climate Policies », *Kiel Working Paper No. 1149* (2003), Kiel Institute for World Economics.

LAVOIE, Claude, M. MÉRETTE et M. SOUISSI. « A Multi-sector Multi-country Dynamic General Equilibrium Model with Imperfect Competition », ministère des Finances, Document de travail n° 2001-10 (2001).

MERCENIER, J et B. AKITOBY. « On Intertemporal General-Equilibrium Reallocation Effects of Europe's Move to a Single Market", *Institute for Empirical Macroeconomics*

Working Paper 87 (1993), Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis (Minnesota).

MERCENIER, J. et P. MICHEL. « Discrete-time finite horizon approximation of infinite horizon optimization problems with steady-state invariance », *Econometrica*, vol. 62, n° 3 (1994), p. 635-656.

NORDAUS, W.D. et Z. YOUNG. « A regional Dynamic General Equilibrium Model of Alternative Climate-Changes Strategies », *American Economic Review*, 86(4) (1996), p. 741-765.

PAPADAKI, E., M. MÉRETTE, Y. LAN et J. HERNANDEZ. « Le modèle commercial de Commerce international Canada, version 1.0 », *La recherche en politique commerciale 2004*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2004, p. 299-317.

PEREIRA, A.M. et J.B. SHOVEN. « Survey of dynamic computable general equilibrium models for tax policy evaluation », *Journal of Policy Modeling*, 10(3) (1988), p. 401-436.

SRINISAVAN, T.N. et J. WHALLEY (dir. de la publ.). *General Equilibrium Trade Policy Modeling*, The MIT Press, 1986.

Adaptation du modèle COMPAS pour Affaires étrangères et Commerce international Canada

Shinji Kinjo*

Introduction et vue d'ensemble

Le modèle d'équilibre partiel joue un rôle important dans l'analyse quantitative du commerce et de la politique commerciale, complétant le modèle informatisé d'équilibre général, qui est l'outil de choix pour évaluer les effets d'importantes modifications de la politique commerciale, par exemple à la suite des cycles de négociations commerciales multilatérales ou des accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux, et le modèle dit « gravitaire », qui s'est révélé particulièrement utile pour aider à comprendre le rôle de la géographie, à la fois physique et humaine, dans la détermination de la structure du commerce mondial. Comme l'expliquent Krugman et Obstfeld (2000:188), la politique commerciale visant un secteur ou un produit particulier peut être raisonnablement bien comprise sans qu'il soit nécessaire d'examiner les retombées de cette politique sur le reste de l'économie. En conséquence, la relative simplicité du modèle d'équilibre partiel et son économie en termes de données requises en ont fait l'outil de choix pour l'analyse des questions commerciales plus étroitement délimitées.

* Shinji Kinjo a élaboré le présent chapitre dans le cadre de son affectation à titre d'analyste principal de la recherche en politique de change à la Division de l'analyse commerciale et économique (EET) de Commerce international Canada. Ce chapitre a été préparé à titre personnel; les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne doivent pas être attribuées aux établissements auxquels il a été associé ni au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ni au gouvernement du Canada.

Un ensemble particulièrement utile de modèles d'équilibre partiel a été élaboré pour la US International Trade Commission (USITC) par Francois et Hall (1997)[1] : les modèles COMPAS (Commercial Policy Analysis System). Ces modèles, tout en étant théoriquement bien fondés, exigent de l'information sur une poignée de paramètres clés seulement et peuvent être exécutés dans les chiffriers courants. Un bon exemple de l'application pratique des modèles COMPAS est fourni par l'arbitrage de l'Organisation mondiale du commerce au titre de l'article 22.6 concernant les effets économiques et commerciaux du Continued Dumping and Subsidy Offset Act de 2000 (CDSOA), le célèbre « amendement Byrd ». Les États-Unis ont soumis plusieurs simulations COMPAS à l'appui de leur position concernant l'ampleur des effets commerciaux des paiements effectués au titre de la CDSOA[2].

L'analyse de la fiabilité des résultats de telles simulations révèle, par ailleurs, la mesure dans laquelle les résultats dépendent du choix des paramètres clés[3]. En particulier, le calcul des diverses élasticités qui façonnent largement le résultat devient l'un des problèmes importants et difficiles de l'application du modèle d'équilibre partiel.

Dans ce chapitre, nous exposons la structure théorique du modèle d'équilibre partiel et nous élaborons une version modifiée du modèle COMPAS en vue d'applications à Commerce international Canada. Les résultats de ce modèle sont comparés à ceux obtenus par les États-Unis à l'aide du modèle COMPAS dans le contexte de l'arbitrage de l'OMC relatif aux effets commerciaux des paiements au titre de l'amendement Byrd.

---

[1] Joseph F. Francois et H. Keith Hall (1997), « Partial Equilibrium Modeling », dans *Applied Methods for Trade Policy Analysis – A Handbook*, sous la direction de Joseph F. Francois et Kenneth A. Reinert (É.-U. : Cambridge University Press), pp. 122-155.

[2] Organisation mondiale du commerce (OMC), 2004, *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (WT/DS234/ARB/CAN)*, consulté à l'adresse http://www.wto.org, le 20 janvier 2005.

[3] OMC, 2004, p. 32.

Structure théorique du modèle d'équilibre partiel

À l'exemple de Francois et Hall (2003), nous décrivons le marché que nous voulons analyser à l'aide d'un ensemble d'élasticités (élasticités de l'offre, élasticités globales de la demande et élasticités de substitution). Nous nous concentrons sur un unique marché ayant des échanges commerciaux avec deux pays[4]. Afin d'identifier chaque pays, nous utilisons les indices suivants : 1 = marché intérieur, 2 = pays exportateur A et 3 = pays exportateur B.
Les élasticités requises pour le modèle sont définies comme suit :

Élasticités de substitution dans le marché intérieur

$$\sigma_{ij} = \sigma_{ji} = -\frac{d\ln(Q_i / Q_j)}{d\ln(P_i / P_j)} (>0) \qquad (1)$$

où : σ_{ij} : élasticité de substitution ($i \neq j$)

Q_i : commerce (en quantité) des produits fabriqués dans le pays *i* (côté demande)

P_i : prix des produits fabriqués dans le pays *i* (côté demande)

Elasticités de l'offre au marché intérieur

$$\varepsilon_{Si} = \frac{d\ln Q_i^S}{d\ln P_i^S} (>0) \qquad (2)$$

où : ε_{Si} : élasticité de l'offre des produits fabriqués dans le pays *i*

Q_i^S : commerce (en quantité) des produits fabriqués dans le pays *i* (côté offre)

P_i^S : prix du marché pour les produits fabriqués dans le pays *i* (côté offre)

[4] Francois et Hall (2003) incluent 25 marchés.

Élasticité globale de la demande dans le marché intérieur

$$N_i = \frac{d \ln Q_i}{d \ln P_i} (< 0) \qquad (3)$$

où : N_i : élasticité globale de la demande

Q_i : commerce global (en quantité) des produits (côté demande)

P_i : prix global du marché pour les produits (côté demande)

Avec ces paramètres, nous pouvons étalonner les élasticités propres et croisées de la demande par rapport aux prix. À l'exemple de Francois et Hall (1997:135-9), nous obtenons ces élasticités de la façon suivante :

Élasticités propres de la demande par rapport aux prix dans le marché intérieur :

$$\eta_{ii} = \frac{\partial \ln Q_i}{\partial \ln P_i} = \theta_i N_i - \sum_{j \neq i} \theta_j \sigma_{ij} \cdots (< 0) \qquad (4)$$

où θ_i : part du marché intérieur (en quantité) du produit fabriqué dans le pays *i*.

Élasticités croisées de la demande dans le marché intérieur :

$$\eta_{ij} = \frac{\partial \ln Q_i}{\partial \ln P_j} = \theta_j (\sigma_{ij} + N_i) \cdots (> 0) \qquad (5)$$

À l'aide des équations (4) et (5), la variation de la demande du produit fabriqué dans le pays *i* en réponse à une variation de son prix (p. ex. par suite de l'imposition d'un tarif) peut être décrite ainsi :

$$d\ln Q_i = \eta_{ii} d\ln P_i + \eta_{ij} d\ln P_j + \cdots = \sum_j \eta_{ij} d\ln P_j \qquad (6)$$

À l'aide de l'équation (2), nous obtenons aussi la variation de l'offre des produits fabriqués dans le pays *i* de la façon suivante :

$$d\ln Q_i^S = \varepsilon_{ii} d\ln P_i^S \qquad (7)$$

Enfin, une politique est ajoutée par l'introduction d'un tarif sur les produits *i*. L'incidence sur le prix d'offre est alors donnée par l'équation suivante :

$$d\ln P_i^S = \ln P_i^{S*} - \ln P_i^{S0} = \ln\left(\frac{P_i^{S*}}{P_i^{S0}}\right) \qquad (8)$$

où : P_i^{S*} : prix d'équilibre pour les produits fabriqués dans le pays *i* (côté offre)
P_i^{S0} : prix d'offre compte tenu du tarif (côté offre)

La condition d'équilibre du marché peut être écrite comme suit :

$$d\ln Q_i = d\ln Q_i^S \qquad (9)$$

$$P_i^* = P_i^{S*} \qquad (10)$$

$$P_i = P_i^S \text{ sauf le pays auquel s'applique la politique} \qquad (10')$$

où : P_i^* : prix d'équilibre pour les produits fabriqués dans le pays *i* (côté demande)

Autrement dit, le comportement du marché est parfaitement concurrentiel; toutefois, les produits intérieurs et les importations sont différenciés. Dans ce cas, nous devons prendre en considération trois pays. Si l'on suppose que le tarif est appliqué aux produits fabriqués dans le pays 2, l'équation peut être écrite de la façon suivante :

$$\begin{cases} \eta_{11}\ln(\frac{P_1^*}{P_1})+\eta_{12}\ln(\frac{P_2^*}{P_2})+\eta_{13}\ln(\frac{P_3^*}{P_3})=\varepsilon_{S1}\ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \eta_{21}\ln(\frac{P_1^*}{P_1})+\eta_{22}\ln(\frac{P_2^*}{P_2})+\eta_{23}\ln(\frac{P_3^*}{P_3})=\varepsilon_{S2}\ln(\frac{P_2^{S*}}{P_2}) \\ \eta_{31}\ln(\frac{P_1^*}{P_1})+\eta_{32}\ln(\frac{P_2^*}{P_2})+\eta_{33}\ln(\frac{P_3^*}{P_3})=\varepsilon_{S3}\ln(\frac{P_3^*}{P_3}) \end{cases} \quad (11)$$

En supposant que $\varepsilon_{Si}-\eta_{ii}\neq 0$, nous obtenons la solution comme suit :

$$\begin{pmatrix} \ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \ln(\frac{P_2^*}{P_2}) \\ \ln(\frac{P_3^*}{P_3}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} & \frac{\eta_{13}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} & -1 & \frac{\eta_{23}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} \\ \frac{\eta_{31}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & \frac{\eta_{32}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & -1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} 0 \\ \frac{-\varepsilon_{S2}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}}\ln(\frac{P_2^{S*}}{P_2}) \\ 0 \end{pmatrix}$$

(12)

L'équation ci-dessus supposait que le déterminant de la matrice est différent de zéro.

$$\det A = \begin{vmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} & \frac{\eta_{13}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} & -1 & \frac{\eta_{23}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} \\ \frac{\eta_{31}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & \frac{\eta_{32}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & -1 \end{vmatrix} \neq 0$$

La possibilité que $\varepsilon_{Si}-\eta_{ii}=0$ ou que $\det A=0$ ne peut être exclue, bien que ce soient des cas peu probables. Dans le cas où de telles valeurs existeraient, certaines modifications de l'analyse ci-dessus seraient nécessaires.

Validation du modèle : reproduction des résultats du modèle COMPAS

Francois et Hall (1998) présentent diverses versions du modèle COMPAS, notamment les suivantes :

1) modèle de dumping de prix
2) modèle de dumping de coût
3) modèle de subventions
4) modèle de tarifs

Pour démontrer la conformité de notre modèle avec le modèle COMPAS, nous examinons d'abord le modèle de dumping de prix.

La définition d'une marge de dumping est la suivante (Boltuck et al. 1991:155) :

$$DM = \frac{FV - P}{P}$$

où : DM est la marge de dumping (%),
FV est la « juste valeur » (prix sans dumping)
P est le prix de dumping

Donc, avec la distorsion du dumping, nous obtenons le prix comme suit :

$$P = \frac{FV}{1 + DM}$$

Sans tenir compte du taux tarifaire intérieur ni des coûts de transport, nous pouvons introduire cette distorsion directement de la façon suivante :

$$P_2^{SD} = \frac{P_2}{1 + DM}$$

$$\begin{pmatrix} \ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \ln(\frac{P_2^*}{P_2}) \\ \ln(\frac{P_3^*}{P_3}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{S1} - \eta_{11}} & \frac{\eta_{13}}{\varepsilon_{S1} - \eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{S2} - \eta_{22}} & -1 & \frac{\eta_{23}}{\varepsilon_{S2} - \eta_{22}} \\ \frac{\eta_{31}}{\varepsilon_{S3} - \eta_{33}} & \frac{\eta_{32}}{\varepsilon_{S3} - \eta_{33}} & -1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} 0 \\ \frac{-\varepsilon_{S2}}{\varepsilon_{S2} - \eta_{22}} \ln(\frac{P_2^{SD}}{P_2}) \\ 0 \end{pmatrix}$$

À partir de cette équation, comme le démontre le tableau 1 de l'annexe, nous obtenons les mêmes résultats que Francois et Hall (1998).

Pour démontrer la conformité avec le modèle des tarifs COMPAS, nous introduisons des tarifs dans notre modèle. Si nous fixons le tarif du pays 2 au taux de t %, le prix des importations provenant du pays 2 dans le marché intérieur peut être écrit comme suit :

$$P_2^{Vo} = (1+t)P_2$$

Francois et Hall (1998) incluent deux pays dans leur modèle de tarifs; en conséquence, nous écrivons l'équation comme suit. La conformité des résultats avec le modèle COMPAS est démontrée au tableau 2 de l'annexe.

$$\begin{pmatrix} \ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \ln(\frac{P_2^*}{P_2}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{21}-\eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{12}-\eta_{22}} & -1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} 0 \\ \frac{-\varepsilon_{12}}{\varepsilon_{12}-\eta_{22}} \ln(\frac{P_2^{Vo}}{P_2}) \end{pmatrix}$$

Validation du modèle : comparaison avec les résultats du modèle COMPAS élaboré pour l'arbitrage relatif à l'amendement Byrd

Le 11 novembre 2004, sept pays (Canada, Japon, UE, Mexique, Brésil, Inde et Corée – les « demandeurs »)[5] ont demandé l'autorisation à l'OMC de suspendre les concessions à l'égard des États-Unis pour leur omission de se conformer à la recommandation de l'OMC les invitant à retirer le Continued Dumping and Subsidy Offset Act (CDSOA). Au cours de l'arbitrage, les États-Unis ont fourni une analyse décrivant les effets commerciaux des paiements au titre de la CDSOA dans divers secteurs de biens (OMC, 2004:28).

[5] Le Chili s'est joint au groupe le 7 décembre 2004.

Pour nos besoins présents, nous examinons l'analyse de l'effet des paiements au titre de la CDSOA sur les exportations de magnésium allié canadien vers le marché américain. Dans ce cas, l'instrument de politique commerciale en question est l'équivalent d'une subvention intérieure.

Pour cette application, l'équation d'équilibre partiel (12) peut être écrite ainsi :

$$\begin{pmatrix} \ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \ln(\frac{P_2^*}{P_2}) \\ \ln(\frac{P_3^*}{P_3}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} & \frac{\eta_{13}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} & -1 & \frac{\eta_{23}}{\varepsilon_{S2}-\eta_{22}} \\ \frac{\eta_{31}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & \frac{\eta_{32}}{\varepsilon_{S3}-\eta_{33}} & -1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} \frac{-\varepsilon_{S1}}{\varepsilon_{S1}-\eta_{11}} \ln(\frac{P_1^{S\#}}{P_1}) \\ 0 \\ 0 \end{pmatrix} \tag{13}$$

Les indices ont les significations suivantes :

1 = marché intérieur (États-Unis);
2 = pays exportateur (Canada);
3 = pays exportateur (reste du monde).

En réduisant les coûts de l'industrie intérieure américaine, les subventions intérieures entraînent une variation de prix qui peut être écrite comme suit :

$$P_1^{S\#} = \frac{C}{S+C} \tag{14}$$

où : C représente les coûts de production de l'industrie intérieure des États-Unis sans la subvention; et
S est la subvention versée par le gouvernement

Pour le cas du Canada en 2001, on considère C comme étant égal à la valeur des livraisons intérieures (158 millions de dollars US), tandis que S est égal à 687 716 $ US. Ainsi, on peut calculer que la réduction de prix est d'environ 0,435 p. 100. Les paramètres du modèle fournis par les États-Unis étaient les suivants :

Paramètres clés, magnésium allié en provenance du Canada, 2001	
élasticité de substitution	5
élasticité de l'offre intérieure au marché américain	7,5
élasticité de l'offre d'importation canadienne vers le marché américain	100
élasticité de l'offre d'importation des autres pays vers le marché américain	10
élasticité globale de la demande	-0,875

Comme on peut le voir au tableau 3 de l'annexe, l'effet commercial produit par le modèle avec les hypothèses ci-dessus est une réduction des exportations canadiennes de 342 357 $ US.

Il est intéressant de comparer les résultats du calcul ci-dessus avec le modèle soumis par les demandeurs à l'arbitre (OMC, 2004:27).

$$\Delta V_m = \left(\frac{\Delta Q_m / Q_m}{\Delta P_d / P_d} \right) * (\Delta P_d * Q_d) * \left(\frac{P_m Q_m}{P_d Q_d} \right) \qquad (15)$$

où : ΔV_m : réduction de la valeur des importations,

ΔQ_m : réduction de la quantité des importations,

Q_m : quantité des importations,

ΔP_d : réduction du prix des livraisons intérieures,

P_d : prix des livraisons intérieures

Q_d : quantité des livraisons intérieures

P_m : prix d'importation

L'arbitre a jugé que le modèle des demandeurs devrait être modifié par l'ajout d'un terme visant à tenir compte de la répercussion inférieure à 100 % des paiements au titre de la CDSOA sur le prix d'offre des fournisseurs américains (OMC, 2004:33). En tenant compte de cet effet de répercussion, l'équation (15) peut être écrite ainsi :

$$\Delta V_m = \eta * \alpha S * R \qquad (16)$$

où : $\eta = \dfrac{\Delta Q_m / Q_m}{\Delta P_d / P_d}$: élasticité de substitution,

α : taux de répercussion de la subvention sur les prix

$S = \Delta P_d * Q_d$: valeur totale des paiements,

$R = \frac{P_m Q_m}{P_d Q_d}$: rapport de la valeur des importations à la valeur des livraisons intérieures dans les marchés en question.

À première vue, le modèle modifié des demandeurs (16) semble très différent du modèle d'équilibre partiel élaboré plus tôt, ainsi que du modèle COMPAS sur lequel il est basé. Quelle est la différence entre eux? De façon à concilier ces modèles, nous utilisons notre modèle (13) et nous réduisons le nombre de pays de trois à deux. Donc, nous récrivons (13) de la façon suivante :

$$\begin{pmatrix} \ln(\frac{P_1^*}{P_1}) \\ \ln(\frac{P_2^*}{P_2}) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -1 & \frac{\eta_{12}}{\varepsilon_{S1} - \eta_{11}} \\ \frac{\eta_{21}}{\varepsilon_{S2} - \eta_{22}} & -1 \end{pmatrix}^{-1} \begin{pmatrix} \frac{-\varepsilon_{S1}}{\varepsilon_{S1} - \eta_{11}} \ln(\frac{P_1^{VS}}{P_1}) \\ 0 \end{pmatrix}$$

En supposant que les prix initiaux sont unitaires, nous calculons la variation de la valeur des importations comme suit :

$$\ln(\frac{V_2^*}{V_2}) = -\frac{(\varepsilon_{S2} + 1)\varepsilon_{S1}\eta_{21}}{\eta_{12}\eta_{21} - (\varepsilon_{S1} - \eta_{11})(\varepsilon_{S2} - \eta_{22})} \ln(P_1^{VS}) \qquad (17)$$

En supposant une concurrence parfaite au stade initial, le coût de production d'un producteur intérieur est égal à la valeur des livraisons intérieures. Donc, en utilisant (14), nous pouvons récrire (17) ainsi :

$$\ln(\frac{V_2^*}{V_2}) = \eta_{modif} \ln(\frac{V_1 + \alpha S}{V_1}) \qquad (18)$$

où $\eta_{modif} = \frac{(\varepsilon_{S2} + 1)\varepsilon_{S1}\eta_{21}}{\eta_{12}\eta_{21} - (\varepsilon_{S1} - \eta_{11})(\varepsilon_{S2} - \eta_{22})}$

Enfin, nous appliquons le développement de Taylor à (18) pour obtenir l'expression suivante :

$$\Delta V_2 = \eta_{exp} * \frac{\alpha S}{V_1} * V_2 + \eta_{exp} * (\eta_{exp} - 1) * \frac{(\frac{\alpha S}{V_1})^2}{2!} * V_2 + \cdots \qquad (19)$$

En comparant avec (16) et (19), et en tenant compte du fait que $\eta = \eta_{exp}$ et $R = \frac{V_2}{V_1}$,

nous pouvons conclure que le modèle des demandeurs (16) est en fait l'approximation de premier ordre de notre modèle, ou du modèle COMPAS.

Conclusions

Comme le montre ce chapitre, le modèle d'équilibre partiel que nous avons construit repose sur les mêmes fondements théoriques que le modèle COMPAS. La différence réside dans la façon dont les équations sont résolues. Le modèle COMPAS utilise la règle de Cramer, tandis que l'approche retenue ici consiste à utiliser la matrice inverse directement.

À titre d'essai d'analyse empirique, les résultats sont validés en reproduisant les estimations faites par les États-Unis, sur la base du modèle COMPAS, des effets commerciaux dans le cas de l'arbitrage relatif à l'amendement Byrd. De plus, nous présentons la relation entre le modèle d'équilibre partiel élaboré ici, qui se fonde sur le modèle COMPAS, et le modèle utilisé par l'arbitre dans le cas de l'amendement Byrd.

Le cadre théorique du modèle d'équilibre partiel est simple. Il suffit d'ajouter des pays selon les besoins de l'analyse. Et le modèle peut être modifié librement. Cela dit, il ne faut pas sous-estimer les difficultés de son application dans des situations nouvelles pour lesquelles les paramètres du modèle doivent être estimés à partir de données réelles. Pour une analyse plus poussée, la méthode présentée dans Gallaway et al. (2003) devrait être prise en compte. Toutefois, comme l'ont indiqué les

États-Unis (OMC, 2004:25) : « Le fait qu'un exercice soit complexe, lourd ou même fastidieux ne signifie pas qu'on puisse s'en passer. » (Traduction) À titre de praticiens du domaine des politiques commerciales, nous devons parfaire nos connaissances des modèles économiques. J'espère que le présent chapitre apportera une contribution positive à cette fin.

Bibliographie

Boltuck, Richard, Francois, Joseph F. et Kaplan, Seth, (1991), The Economic Implications of the Administration of the U.S. Unfair Trade Laws, dans Down in the Dumps – Administration of the Unfair Trade Laws (p. 152-199), sous la direction de Boltuck, Richard et Litan, Robert E.,Washington, D.C. : The Brookings Institution.

Francois, Joseph et Hall, H. Keith, (2003), Global Simulation Analysis of Industry-Level Trade Policy, consulté à l'adresse http://www.intereconomics.com/handbook/Models/Spreadsheet Models/GSIMpaper.pdf le 3 février 2005.

Francois, Joseph et Hall, Keith, (1998), COMPAS Commercial Policy Analysis System, consulté à l'adresse http://www.intereconomics.com/handbook/Models/Spreadsheet%20Models/COMPAS1.XLS le 8 février 2005.

Francois, Joseph. F. et Hall, H. Keith, (1997), Partial Equilibrium Modeling, dans Applied Methods for Trade Policy Analysis – A Handbook, sous la direction de Francois, Joseph F. et Reinert, Kenneth A., (p. 122-155), États-Unis : Cambridge University Press.

Gallaway, Michael P., McDaniel, Christine A. et Rivera, Sandra A., (2003), Short-run and long-run industry-level estimates of U.S. Armington elasticities, The north American Journal of Economics and Finance, vol. 14, 49-68.

Krugman, Paul R. et Obstfeld, Maurice, 2000, Économie internationale, 3e éd. (trad. de la 5e éd.), Bruxelles, De Boeck, 2001.

Organisation mondiale du commerce (OMC), 2004, *United States – Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (WT/DS234/ARB/CAN)*, consulté à l'adresse http://www.wto.org, le 20 janvier 2005.

United States International Trade Commission (US-ITC), (2003), Industry & Trade Summary - pasta (USITC Publication 3592), consulté à l'adresse http://prototype.usitc.gov/ le 2 mai 2005.

United States International Trade Commission (US-ITC), (2002), Year in Review (USITC Publication 3594), consulté à l'adresse http://prototype.usitc.gov/ le 2 mai 2005.

United States International Trade Commission (US-ITC), (1999), Shifts in U.S. Merchandise Trade in 1998 (USITC Publication 3220), consulté à l'adresse http://prototype.usitc.gov/ le 2 mai 2005.

Spécialisation commerciale dans le modèle gravitaire du commerce international

Dan Ciuriak et Shinji Kinjo*

Introduction

Le modèle gravitaire du commerce international est devenu l'un des outils courants d'analyse du commerce et du profil des échanges commerciaux. Dans sa version moderne habituelle, le modèle gravitaire suppose que plus deux pays sont grands, riches et proches l'un de l'autre, plus ils ont d'échanges commerciaux. Et leur commerce sera d'autant plus intense qu'ils ont davantage de choses en commun, par exemple la monnaie, la langue, des histoires politiques partagées ou des liens coloniaux, une frontière, etc. Les États côtiers ont plus d'échanges commerciaux que les États enclavés, car leurs liens sont plus faciles. Les modèles gravitaires courants expliquent environ les deux tiers de la variation du commerce mondial, ce qui ne laisse qu'un tiers à expliquer par d'autres théories sur le commerce.

L'une des critiques formulées à l'encontre du modèle gravitaire est qu'il ne tient pas compte de l'avantage comparatif, qui demeure la pierre angulaire de la compréhension du

* Dan Ciuriak est économiste en chef adjoint à économiste en chef adjoint, Affaires étrangères et Commerce international Canada. Shinji Kinjo a contribué au présent chapitre dans le cadre de son affectation à titre d'analyste principal de la recherche en politique de change à la Division de l'analyse commerciale et économique (EET) de Commerce international Canada. Ce chapitre a été préparé à titre personnel; les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées aux établissements auxquels ils sont associés. Les auteurs aimeraient remercier David Boileau pour l'aide qu'il a apportée à la recherche, ainsi que Aaron Sydor qui, par sa critique du modèle gravitaire, a fourni la motivation à explorer le modèle sous l'angle visé dans ce chapitre.

commerce international par les économistes. Cette critique prend toute son importance quand on envisage de recourir au modèle gravitaire pour l'application de politiques, par exemple pour identifier les marchés prioritaires des programmes de promotion du commerce. Ainsi, le potentiel d'expansion du commerce par le biais de programmes qui réduisent l'incidence de divers types de « frictions » entravant le commerce pourrait être plus grand avec des pays ayant des profils complémentaires, plutôt que des profils semblables, d'avantage comparatif.

Pour contrer ce problème, nous introduisons une variable de spécialisation commerciale dans un modèle gravitaire, de façon à pouvoir saisir le degré de complémentarité de l'avantage comparatif des partenaires commerciaux. Ce bref document décrit le test de cette spécification.

Notre conclusion générale est la suivante. L'indice de spécialisation commerciale distingue clairement les pays qui sont généralement perçus comme « les plus semblables » de ceux qui sont généralement perçus comme « les plus différents ». Son pouvoir explicatif dans l'équation gravitaire est bon, il se compare favorablement avec d'autres variables établies et il améliore la qualité globale d'ajustement de l'équation gravitaire. Il apparaît donc comme un ajout utile à la trousse d'outils du modèle gravitaire. En revanche, il laisse encore une importante variation résiduelle inexpliquée, ce qui réduit l'utilité du modèle gravitaire pour l'examen de l'application de certaines politiques.

Le reste du présent article est organisé comme suit : la prochaine section décrit la construction de l'indice de spécialisation commerciale qui mesure le degré de complémentarité de l'avantage comparatif de deux partenaires commerciaux, ainsi que l'élaboration du modèle gravitaire permettant de tester cette variable. La troisième section présente des commentaires sur les résultats de l'estimation. Quelques observations sont ensuite énoncées en guise de conclusion.

Prise en considération de l'avantage comparatif dans un modèle gravitaire

D'un point de vue pratique, dans l'application du modèle gravitaire, il est intéressant de tenir compte explicitement de l'avantage comparatif. Une approche empirique bien établie pour décrire l'avantage comparatif d'un pays consiste à déduire cet avantage de la structure par produits de ses échanges commerciaux. Toute une gamme d'indices ont été construits à cette fin; pour nos besoins, la mesure intuitivement la plus attrayante est l'indice de spécialisation commerciale (ISC). Cet indice est défini comme les exportations nettes (exportations moins importations) dans un secteur donné, divisé par le commerce bilatéral total dans ce secteur. Cette variable prend des valeurs qui vont de 1, si le pays est uniquement exportateur dans ce secteur, à -1, si le pays est uniquement importateur.

Nous calculons l'ISC d'un pays pour chaque secteur défini au niveau des codes SH à deux chiffres. Nous calculons ensuite le coefficient de corrélation simple entre les ISC de deux partenaires commerciaux. Cette variable peut prendre des valeurs allant de 1, si les ISC sont identiquement distribués entre les divers secteurs, à -1 si les ISC sont en corrélation négative parfaite. Les paires de pays ayant une corrélation des ISC positive auraient tendance à être des concurrents naturels en commerce international, tandis que celles montrant une corrélation négative auraient tendance à être des partenaires commerciaux naturels, selon le principe de l'avantage comparatif.

Le profil de la corrélation des ISC correspond bien aux notions générales de similitude et de dissimilitude des économies. Pour le Canada, le pays affichant la plus grande similitude est l'Australie, avec une corrélation des ISC de 0,57. La Chine, en revanche, présente une dissimilitude élevée, avec une corrélation des ISC de -0,39.

Tableau 1
Corrélation de la spécialisation commerciale : le Canada et ses partenaires commerciaux

Pays partenaire	ISC en 2004
Australie	0,57
Russie	0,51
Argentine	0,44
Norvège	0,42
Finlande	0,41
Chili	0,40
Afrique du Sud	0,40
Islande	0,34
Venezuela	0,31
Suède	0,31
États-Unis	0,29
Nouvelle-Zélande	0,29
Danemark	0,23
Luxembourg	0,22
Pérou	0,17
Brésil	0,15
Pologne	0,15
Grèce	0,14
Pays-Bas	0,14
France	0,12
Royaume-Uni	0,11
Colombie	0,10
Allemagne	0,06
Autriche	0,06
Irlande	0,05
Singapour	0,03
Belgique	0,01
Espagne	0,00
Turquie	-0,04
Corée	-0,05
Sri Lanka	-0,08
Portugal	-0,12
Mexique	-0,14
Malaisie	-0,15
Japon	-0,15
Philippines	-0,15
Thaïlande	-0,19
Suisse	-0,20
Inde	-0,24
Indonésie	-0,24

Hong Kong	-0,29
Taiwan	-0,31
Chine	-0,39
Italie	-0,40

Pour tester le pouvoir explicatif de cette variable, nous appliquons une équation gravitaire standard à un ensemble réduit de pays, soit les 44 plus grandes économies commerciales (à l'exception de Taiwan, pays pour lequel l'ensemble complet des données du modèle gravitaire n'était pas immédiatement disponible). L'équation gravitaire que nous estimons est la suivante :

$$\ln F_{ij} = const. + \ln D_{ij} + ComLang_{ij} + Landlocked_i + Landlocked_j + TSI_{ij}$$
$$+ RTA01_{ij} + RTA02_{ij} + RTA03_{ij} + \ln GDP_i + \ln GDP_j + \ln Area_i + \ln Area_j + \varepsilon_{ij}$$

(équ. 1)

F_{ij} : ampleur du commerce (exportations + importations) entre i et j.

D_{ij} : distance de i à j.

ComLang : langue commune (si au moins 9 p. 100 de la population des deux pays utilise la même langue, la valeur est un, sinon la valeur est zéro).

Landlocked : si le pays i ou j n'a pas de littoral, la valeur est un, sinon la valeur est zéro.

TSI : corrélation des indices de spécialisation commerciale d'une paire de pays, mesurant le degré de complémentarité de leur avantage comparatif révélé respectif.

GDP : produit intérieur brut (PIB) (prix courants, en millions de dollars US).

$RTA\#_{ij}$: accord commercial régional entre les pays i et j.

RTA01 : accord de libre-échange et entente de services avec l'AELE.

RTA02 : Zone de libre-échange de l'ANASE

RTA03 : Système généralisé de préférences commerciales entre les pays en développement.

$Area_i$: superficie du pays i ou j

Les sources des données utilisées pour l'estimation du modèle sont indiquées au tableau 2.

Tableau 2
Sources de données

Variable	Unité	Source
F	million de dollars US	World Trade Atlas
D	km	CEPII
ComLang	variable binaire	CEPII
Landlocked	variable binaire	CEPII
TSI2002	-	Ciuriak et Kinjo (2005)*
RTA#	variable binaire	OMC
GDP	million de dollars US	ONU
Area	km^2	CEPII

* d'après les données sur le commerce du World Trade Atlas

Résultats

À l'aide des données de 2002, nous obtenons les résultats de régression présentés au tableau 3.

Tableau 3
Résultats de l'estimation

Variables	Coefficient	Valeur t
Log Distance	-0,80	-27,77
Common Language (langue commune)	0,79	10,32
Landlocked Importer (pays importateur sans littoral)	-0,47	-4,43
Landlocked Exporter (pays exportateur sans littoral)	-0,69	-6,56
TSI	-0,49	-4,13
RTA01	-1,85	-4,26
RTA02	1,70	6,55
RTA03	0,48	5,60
Log importer GDP (PIB du pays importateur)	1,00	49,52
Log Exporter GDP (PIB du pays exportateur)	0,95	46,99
Log Area of Importer (superficie du pays importateur)	-0,08	-6,49
Log Area of Exporter (superficie du pays exportateur)	-0,13	-10,57
Statistiques sommaires		
Constante	-34,89	
Nombre d'observations	1 880	
R^2	0,80	
Erreur quadratique moyenne	1,058	

Les coefficients de la distance et du PIB ont les niveaux de signification élevés habituels, qu'on trouve dans d'autres modèles gravitaires. D'autres variables ont le bon signe et, comme généralement dans les modèles gravitaires, un bon niveau de signification. Comme on peut le voir, la variable construite pour représenter la complémentarité des profils d'échanges commerciaux d'une paire de pays partenaires (TSI) affiche elle aussi un niveau de signification raisonnablement élevé. Globalement, le modèle réalise un très bon ajustement, avec une valeur R^2 de 0,80.

Néanmoins, la variable TSI réduit moins qu'on aurait pu le souhaiter la quantité de variation inexpliquée, compte tenu de l'importance prévue de l'avantage comparatif dans la détermination des flux commerciaux internationaux. Le tableau 4 met ce constat en évidence. Il compare le niveau estimé du commerce bilatéral entre le Canada et chaque pays partenaire avec le commerce réel. La différence (« commerce en

plus » si le commerce réel dépasse le commerce estimé, et « commerce en moins » dans le cas contraire) peut être mise en contraste avec le profil de complémentarité ou de similitude de la variable TSI. Les partenaires commerciaux ayant des profils complémentaires d'avantage comparatif sont en teinte grisée. Comme on peut le voir, la plupart des partenaires commerciaux du Canada ayant des profils commerciaux complémentaires affichent un « commerce en plus » et sont regroupés au sommet du tableau; ils représentent le degré le plus intense de commerce en plus et l'essentiel du volume. Inversement, les pays affichant un « commerce en moins » tendent à avoir des profils commerciaux semblables. Ces résultats laissent supposer qu'on pourrait peut-être expliquer une plus grande part de la variation par l'avantage comparatif dans un modèle plus raffiné.

Tableau 4
Comparaison entre les résultats de l'estimation et le volume réel du commerce, en 2002 (millions de dollars US ou pourcentage)

Partenaire commercial	Niveau estimé du commerce bilatéral	Niveau réel du commerce bilatéral (a)	Commerce en plus ou en moins (b)	Pourcentage du commerce en plus ou en moins (b)/(a)
Chine	3 194	12 828	9 635	75 %
Mexique	4 357	9 654	5 297	55 %
Japon	11 544	15 148	3 604	24 %
Norvège	780	3 124	2 344	75 %
Malaisie	250	1 600	1 349	84 %
Thaïlande	363	1 470	1 107	75 %
Corée	3 496	4 385	889	20 %
Australie	1 181	1 841	660	36 %
Venezuela	544	1 132	588	52 %
Indonésie	378	928	550	59 %
Brésil	1 256	1 702	446	26 %
Suède	939	1 367	428	31 %
Chili	200	606	406	67 %
Philippines	517	907	390	43 %
Nouvelle-Zélande	297	489	191	39 %
Autriche	620	796	177	22 %
Singapour	829	996	167	17 %

Finlande	493	633	140	22 %
Pérou	233	294	61	21 %
Danemark	884	912	28	3 %
Sri Lanka	56	84	28	33 %
Afrique du Sud	458	473	15	3 %
Luxembourg	94	108	13	12 %
Islande	62	69	7	11 %
Colombie	474	469	-4	-1 %
Argentine	259	234	-26	-11 %
Pays-Bas	2 199	2 067	-133	-6 %
Turquie	656	427	-229	-54 %
Irlande	1 686	1 340	-346	-26 %
Russie	775	394	-381	-97 %
Grèce	542	161	-381	-237 %
Hong Kong	1 828	1 403	-424	-30 %
Pologne	742	285	-458	-161 %
Portugal	736	251	-485	-193 %
Suisse	2 258	1 295	-963	-74 %
Allemagne	8 188	7 166	-1 022	-14 %
Belgique	3 161	2 109	-1 052	-50 %
Inde	2 914	1 276	-1 638	-128 %
Espagne	2 990	1 258	-1 732	-138 %
Italie	5 803	3 777	-2 026	-54 %
R.-U.	15 591	9 027	-6 564	-73 %
France	12 985	5 013	-7 972	-159 %
États-Unis	421 008	359 017	-61 991	-17 %
Total	517 822	458 514	-59 308	-13 %

Deux éléments ressortent de ce tableau, outre le profil du commerce en plus et du commerce en moins par rapport aux prédictions du modèle : le volume le plus élevé de commerce en moins est observé pour les trois pays avec lesquels le Canada a eu la relation historique la plus étroite, soit le Royaume-Uni, la France et les États-Unis. En revanche, la Chine, qui attire le regard de ceux qui souhaitent une plus grande diversification du commerce du Canada, représente déjà une part beaucoup plus grande des échanges commerciaux canadiens que celle annoncée par le type de facteurs inclus dans les modèles gravitaires.

Conclusion

Le modèle gravitaire est l'un des modèles les plus utiles, du point de vue empirique, dans l'arsenal des économistes. Il sert à souligner le rôle important de la géographie, à la fois physique et humaine, dans la détermination du profil des interactions économiques internationales. Toutefois, parce qu'il fait abstraction du principe le plus fondamental du commerce, l'avantage comparatif, il est reçu avec scepticisme pour l'étude des applications de politiques.

Nous avons proposé un moyen d'élargir le modèle gravitaire standard afin de tenir compte explicitement de l'avantage comparatif, en utilisant la corrélation de l'avantage comparatif révélé des partenaires commerciaux. Les résultats sont intuitivement plausibles et raisonnablement robustes sur le plan statistique.

Nous croyons qu'il s'agit d'une expansion utile du modèle gravitaire, bien que de toute évidence, il aurait été souhaitable que l'intégration de l'avantage comparatif au modèle gravitaire réduise davantage la quantité de variation inexpliquée dans les profils commerciaux.

Rôle des ambassades et des consulats dans la promotion du commerce : le degré de liberté économique du pays hôte a-t-il de l'importance?

Dan Ciuriak et Shinji Kinjo*

Introduction

Les exportations sont-elles systématiquement associées à la représentation diplomatique à l'étranger? Compte tenu des coûts du maintien de missions à l'étranger, cette question est évidemment d'un grand intérêt pour les gouvernements qui cherchent à stimuler la performance des exportations de leur pays tout en composant avec des pressions budgétaires[1]. Dans un récent article, Andrew Rose a constaté qu'effectivement, les missions à l'étranger ont un effet systématiquement positif sur le commerce, chaque mission comptant pour 6 à 10 p. 100 d'exportations additionnelles. L'effet n'est pas linéaire, la première mission contribuant davantage et les missions

* Dan Ciuriak est économiste en chef adjoint, Affaires étrangères et Commerce international Canada. Shinji Kinjo a contribué au présent chapitre dans le cadre de son affectation à titre d'analyste principal de la recherche en politique de change à la Division de l'analyse commerciale et économique (EET) du Commerce international Canada. Ce chapitre a été préparé à titre personnel; les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées aux établissements auxquels ils sont associés.

[1] Par exemple, le récent Énoncé de politique internationale du Canada a fixé des objectifs ambitieux pour la croissance des exportations dans des marchés émergents clés. La meilleure façon d'atteindre ces objectifs dépend du rapport coût-efficacité des divers instruments de promotion des exportations, dont l'un est le rôle des missions à l'étranger.

additionnelles ayant un apport moindre, ce qui laisse croire à des rendements décroissants de la représentation[2].

Bien sûr, les résultats de Rose ne sont que la première salve d'un débat qui se révélera sans doute fort animé. Plusieurs questions demeurent sans réponse quant à la façon exacte dont sont réalisés ces gains en matière de promotion des exportations (ce qui amène à la question microéconomique consistant à savoir quel est le rôle du gouvernement dans cette activité). En outre, le modèle utilisé pour produire ces résultats, appelé « modèle gravitaire » du commerce international, bien qu'il soit de plus en plus accepté sur le plan théorique, ne fait que commencer à s'imposer dans les débats touchant les politiques. Beaucoup de gens devront être convaincus avant que des décisions stratégiques soient prises sur la base des prédictions de ce modèle.

Pourtant, on ne peut faire abstraction du succès obtenu par le modèle gravitaire pour expliquer le profil général du commerce international et, de plus en plus, on observe un désir d'appuyer les décisions stratégiques sur des recherches empiriques. À titre d'instrument additionnel dans l'arsenal d'un ministère du commerce, le modèle gravitaire est un outil dont la valeur doit être mieux comprise.

Dans cette veine, nous nous posons une question que soulève immédiatement la thèse de Rose : est-ce important que l'économie hôte soit économiquement « libre », c'est-à-dire caractérisée par un gouvernement qui intervient peu dans la prise de décisions économiques? La question est importante pour comprendre *comment* les missions à l'étranger influent sur les exportations : servent-elles principalement à aider les candidats exportateurs à se mettre en relation avec les acheteurs du secteur privé à l'étranger (c.-à-d. dans un rôle de « réseautage »), ou servent-elles également, ou même principalement, à réduire les formalités administratives associées à l'intervention gouvernementale dans les décisions économiques du pays?

---

[2] Andrew K. Rose, « The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion », *NBER Working Paper* No. 11111, février 2005.

Pour étudier cette question, nous construisons une variable pour la représentation à l'étranger pondérée par un indice de la liberté économique. Nous observons, à l'aide de la même base de données que Rose, que la valeur d'une mission additionnelle dans une économie moins libre (p. ex. la Chine) est supérieure en termes de hausse des exportations en pourcentage, par rapport à une mission dans une économie plus libre (p. ex. la Nouvelle-Zélande). Résultat encourageant, cette spécification de la variable des missions à l'étranger améliore la qualité globale de l'ajustement de l'équation gravitaire traditionnelle et augmente le niveau de signification du paramètre relatif aux missions. Nous concluons que, tous autres facteurs étant égaux (ce qui, en l'occurrence, est une stipulation particulièrement importante, notamment en ce qui a trait à la taille de l'économie considérée), la valeur d'une mission à l'étranger est fondée, dans une certaine mesure, sur le rôle du service extérieur consistant à faciliter l'interface avec les gouvernements étrangers, au-delà de tout rôle que la mission pourrait avoir dans la mise en contact d'entreprises privées.

Le reste de ce chapitre est organisé de la façon suivante. La prochaine section indique comment sont compris les programmes de promotion du commerce mis en œuvre par les missions à l'étranger, pour expliquer la distinction analytique entre la facilitation du commerce dans la dimension secteur privé-gouvernement et la facilitation d'entreprises à entreprises. La troisième section décrit brièvement la construction de la variable permettant de tester cette distinction. La quatrième section décrit les résultats de l'expérience, tandis que la dernière section offre quelques observations en guise de conclusion.

Situer la promotion du commerce dans un cadre économique

Les activités de développement des marchés internationaux peuvent être situées dans un cadre théorique standard relatif au commerce. Les analyses montrent qu'un fort « parti pris national » caractérise les échanges commerciaux. Les transactions commerciales transfrontières sont beaucoup moins

probables que les transactions à l'intérieur des frontières nationales[3]. Ce parti pris national s'explique par la présence de coûts frictionnels dans l'exercice du commerce international : coûts de transport, tarifs, barrières non tarifaires, etc. Le travail de développement des marchés internationaux consiste essentiellement à réduire ou à supprimer les divers types de coûts frictionnels.

Les types d'activités qui viennent immédiatement à l'esprit quand on pense à la facilitation du commerce international concernent les coûts intégrés à l'environnement institutionnel, des aspects qui peuvent être pris en charge, et le sont effectivement, par le secteur privé :

- le financement des exportations et la gestion du risque, qui sont assumés par les banques;
- les aspects contractuels des transactions commerciales internationales, dont s'occupent les bureaux d'avocats;
- le courtage en information, qui est assuré par divers types de cabinets-conseils;
- l'élargissement des réseaux d'affaires au moyen, par exemple, de conférences sectorielles ou de foires commerciales organisées par des associations industrielles ou d'autres agents du secteur privé.

L'intervention gouvernementale dans ces domaines exige, par conséquent, une preuve *prima facie* qu'il existe un certain degré d'échec du marché. La preuve *prima facie* est établie par les éléments suivants :

- Le « parti pris national » observé dans les transactions commerciales est supérieur à celui que peut normalement expliquer la théorie économique courante.
- La prise en charge commerciale de la facilitation des transactions internationales est susceptible d'être limitée par les mêmes coûts que ceux qui entravent le commerce international de biens et de services. Dans un contexte de

[3] L'article précurseur dans ce domaine est celui de John McCallum, « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, n° 3 (1995), p. 615-623.

coûts d'entrée élevés, la structure de l'industrie tend vers un nombre réduit de grands fournisseurs et vers des prix plus élevés que ce qu'on observerait dans un marché concurrentiel. En d'autres termes, une pénurie de services de facilitation de la part du secteur privé pour le commerce international est à prévoir.

- Il y a des externalités positives pour une économie si ses entreprises deviennent exportatrices. Comme retombée des connaissances acquises sur un marché, par exemple, d'autres entreprises du pays source peuvent emboîter le pas à une entreprise ayant agi comme précurseur. Cette dernière ne profite pas elle-même de cette retombée, mais l'économie générale du pays source en tire avantage.
- L'entreprise multinationale type d'aujourd'hui est une société de taille moyenne ayant des usines et des partenaires technologiques dans plusieurs pays, qui vend des produits hautement spécialisés et réalise un chiffre d'affaires de dizaines de millions de dollars, mais qui détient une large part du marché mondial[4]. Pour les PME, les coûts d'entrée sur le marché mondial sont élevés par rapport aux ressources disponibles, de sorte que ces coûts constitueraient un facteur dissuasif à la marge.

Compte tenu de ce qui précède, le vaste engagement gouvernemental en vue de promouvoir le commerce international est facilement compréhensible. Les outils dont dispose un gouvernement pour cet ensemble d'activités sont principalement les suivants :

- organismes de financement à l'exportation pour combler les lacunes du financement, outils de gestion des risques et information sur le marché concernant le risque-pays et les tendances sectorielles;
- agents de promotion commerciale qui administrent les programmes nationaux pour aider les entreprises du pays à devenir exportatrices et qui, s'ils sont en poste à l'étranger,

[4] Voir Peter F. Drucker, « Trading Places », *The National Interest*, printemps 2005; disponible en ligne à http://www.nationalinterest.org.

offrent de l'information sur les marchés et facilitent l'établissement de contacts entre entreprises et avec le gouvernement pour le commerce, les investissements et l'innovation.

Certains coûts du commerce international, comme ceux imposés par les politiques gouvernementales, peuvent être contrés par des ententes négociées dans un cadre multilatéral, par exemple à l'Organisation mondiale du commerce, ou sous forme d'accords de libre-échange (ALE) bilatéraux ou régionaux, et au moyen de plusieurs autres instruments semblables, par exemple accords bilatéraux de transport aérien (ABTA) qui élargissent le commerce des services aériens et peuvent donc faciliter le commerce international; accords sur la protection des investissements étrangers (APIE) qui offrent aux investisseurs étrangers des niveaux minimums de protection contre l'expropriation, etc.; et accords bilatéraux en matière de fiscalité qui abaissent les obstacles fiscaux aux flux d'investissement bilatéraux (p. ex. double imposition).

Certains coûts du commerce international sont intégrés à l'environnement institutionnel et aux infrastructures dans lesquels le commerce se déroule. De façon générale, les outils dont disposent les gouvernements dans ces domaines pour faciliter le commerce international s'appliquent principalement à l'économie intérieure plutôt qu'aux économies à l'étranger. Les outils comprennent des mesures visant à améliorer de façon générale l'efficacité des aéroports, des installations portuaires et des services aux frontières, en réduisant la lourdeur des procédures douanières, en facilitant le mouvement des personnes et en abaissant les obstacles réglementaires au commerce. Même si ça semble quelque peu hors de leur mandat, les missions pourraient même jouer un rôle dans certains de ces domaines, par exemple en signalant aux organismes nationaux les coûts inutiles imposés aux voyageurs d'affaires du pays hôte ou aux étudiants s'inscrivant à des institutions du pays source. Les mesures prises pour réduire ces coûts peuvent directement ou indirectement faciliter le commerce bilatéral.

Enfin, tout cela s'inscrit dans le contexte de la « relation » politique qui existe entre les deux pays. Il existe divers moyens par lesquels une relation diplomatique bien entretenue peut aider à réduire les coûts du commerce international.

a) Bâtir un capital politique : l'établissement d'une relation politique amicale (p. ex. soutenir les orientations du partenaire dans des domaines importants pour lui) peut faciliter les initiatives permettant de renforcer les relations économiques bilatérales, par exemple les accords de libre-échange.

b) Faire la promotion du commerce : des efforts diplomatiques et des interventions plus générales visant un élargissement des échanges commerciaux, pour mieux faire comprendre les avantages du commerce, peuvent donner des résultats semblables.

c) Réduire le risque politique : le risque politique est un facteur dissuasif pour les entreprises qui souhaitent s'adonner au commerce international, soit en consacrant des capitaux au développement de marchés d'exportation, soit en investissant dans un pays étranger. Notamment dans les pays ayant une moins grande « liberté économique », où les gouvernements interviennent dans les décisions d'affaires, on peut en principe réduire le risque politique pour les entreprises privées en cultivant une bonne relation de travail sur le plan politique.

d) Éliminer les irritants bilatéraux : bien que les différends commerciaux soient issus d'acteurs privés, une bonne relation politique peut faciliter l'aplanissement des obstacles qui sous-tendent les conflits commerciaux, par exemple en veillant au respect des délais des procédures de règlement des divers organismes de réglementation.

Les liens entre la présence diplomatique et la performance des exportations peuvent donc être très vastes, et sont souvent indirects. En fait, il se pourrait que les rôles indirects moins visibles soient plus productifs que les services explicites orientés client destinés aux exportateurs, si ceux-ci se substituent à un soutien qu'offrirait de toute façon le secteur privé, plutôt que d'apporter une aide complémentaire.

Une façon de mieux cerner l'importance relative des divers canaux par lesquels les missions influent sur la performance des exportations est d'examiner le degré de liberté économique du pays partenaire. Il est plausible de croire que moins un pays est « libre » sur le plan économique, plus grande sera l'importance de la relation politique et des rapports entre gouvernements dans la facilitation du commerce. Ces derniers éléments procureront des avantages « en sus » des avantages de la promotion commerciale directe, axée sur l'information commerciale, l'établissement de réseaux, etc.

Ajustement de la variable relative à la présence diplomatique pour tenir compte de la liberté économique

Nous proposons un ajustement simple de la variable décrivant le nombre de missions que compte un pays dans son pays partenaire. Nous pondérons l'indice relatif aux missions, proposé par Rose, par l'inverse de l'indice de liberté économique (ILE) publié par le Fraser Institute dans son rapport annuel *Economic Freedom of the World*. Le Fraser Institute définit la liberté économique comme « la mesure dans laquelle on peut accomplir une activité économique sans que le gouvernement s'interpose. La liberté économique prend appui sur le choix personnel, l'échange volontaire, le droit de conserver ce que vous gagnez et la protection de vos droits de propriété[5] ». [TRADUCTION]

À l'exemple de Rose (2005:6), nous estimons l'équation de référence suivante :

$$\ln F_{ij} = const. + FM_{ij}(EFI_j / Average(EFI_j)) + \ln D_{ij} + \ln GDPC_i + \ln GDPC_j + \ln POP_i + \ln POP_j + RTA_{ij} + CurrUni_{ij} + \ln Area_{ij} + ComLang_{ij} + Border_{ij} + Landlocked_i + Island_i + Colony_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

où

[5] Site Web du Fraser Institute, consulté à l'adresse http://www.fraserinstitute.ca/economicfreedom/index.asp?snav=ef le 21 juin 2005.

F_{ij} : quantité des exportations de i à j

FM_{ij} : nombre de missions étrangères du pays i dans le pays j

EFI : indice de liberté économique

D_{ij} : distance de i à j

GDPC : PIB par habitant

POP : population

RTA_{ij} : nombre d'accords commerciaux régionaux entre i et j

CurrUni : union monétaire (si les deux pays ont la même monnaie, la valeur est un, sinon la valeur est zéro)

$Area_{ij}$: produit des superficies du pays exportateur i et du pays importateur j

ComLang : langue commune (anglais) (si les deux pays utilisent l'anglais, la valeur est un, sinon la valeur est zéro)

Border : frontière commune (si les deux pays partagent une frontière, la valeur est un, sinon la valeur est zéro)

Landlocked : si le pays exportateur n'a pas de littoral, la valeur est un, sinon la valeur est zéro

Island : si le pays exportateur n'a pas de frontière terrestre, la valeur est un, sinon la valeur est zéro

Colony : si les deux pays ont des liens coloniaux entre eux, la valeur est un, sinon la valeur est zéro

Par construction, la variable EFI signifiera qu'une mission apporte une plus grande contribution aux exportations dans un pays ayant une moins grande liberté économique. Le test réel de la théorie est de voir si l'indice pondéré relatif aux missions a un niveau de signification plus élevé que l'indice non pondéré et explique une plus grande part de la variation de la performance des exportations.

Résultats

Nous commençons avec les données de Rose, obtenues de son site Web. Puisque la couverture de l'indice de liberté économique se limite à 123 pays, le nombre d'observations est réduit.

D'abord, nous estimons une nouvelle équation de référence à l'aide des données de Rose pour l'ensemble de données réduit couvrant 123 pays, et en utilisant son indice relatif aux missions à l'étranger sans tenir compte du degré de liberté économique.

Tableau 1
Résultats de référence

Variables	Coefficient	Valeur t
Number of foreign missions (nombre de missions à l'étranger)	0,08	5,70
Log Distance (distance)	-0,56	-12,46
Log Exporter GDP per capita (PIB par habitant du pays exportateur)	0,88	31,04
Log Importer GDP per capita (PIB par habitant du pays importateur)	0,92	52,82
Log Exporter Population (population du pays exportateur)	1,00	34,57
Log Importer Population (population du pays importateur)	0,99	49,30
RTA (accords commerciaux régionaux)	0,91	9,60
Currency Union (union monétaire)	-0,58	-3,38
Log Product Area (produit des superficies)	-0,20	-16,64
Common Language (langue commune)	0,64	8,89
Land Border (frontière terrestre)	1,02	6,40
Landlocked (pays sans littoral)	-0,52	-11,11
Islands (pays sans frontière terrestre)	-0,18	-5,01
Statistiques sommaires		
Constante	-35,70	
Nombre d'observations	2 622	
R^2	0,80	
Erreur quadratique moyenne	1,259	

Comme deuxième étape, nous estimons de nouveau l'équation en utilisant l'indice relatif aux missions à l'étranger pondéré selon le degré de liberté économique. Les résultats sont présentés au tableau 2. Comme on peut le voir, le pouvoir explicatif du nombre de missions à l'étranger, du PIB du pays importateur et de la variable langue commune est légèrement augmenté. Toutefois, le pouvoir explicatif des autres variables diminue légèrement. La qualité globale de l'ajustement du modèle est inchangée.

Tableau 2
Résultats avec l'indice relatif aux missions à l'étranger pondéré selon le degré de liberté économique

Variables	Coefficient	Valeur t
Number of foreign missions (nombre de missions à l'étranger) - modifié selon l'indice de liberté économique	0,09	5,76
Log Distance (distance)	-0,56	-12,39
Log Exporter GDP per capita (PIB par habitant du pays exportateur)	0,88	30,86
Log Importer GDP per capita (PIB par habitant du pays importateur)	0,93	53,96
Log Exporter Population (population du pays exportateur)	1,00	34,43
Log Importer Population (population du pays importateur)	0,99	48,39
RTA (accords commerciaux régionaux)	0,90	9,58
Currency Union (union monétaire)	-0,57	-3,34
Log Product Area (produit des superficies)	-0,20	-16,64
Common Language (langue commune)	0,64	8,94
Land Border (frontière terrestre)	1,00	6,29
Landlocked (pays sans littoral)	-0,52	-11,08
Islands (pays sans frontière terrestre)	-0,18	-4,98
Statistiques sommaires		
Constante	-35,62	
Nombre d'observations	2 622	
R^2	0,80	
Erreur quadratique moyenne	1,259	

Nous avons noté certains problèmes dans les données de Rose en ce qui touche la distance et la langue commune. Ces données peuvent être remplacées par des données du CEPII. La distance est définie comme la distance orthodromique entre les principales villes (principalement les villes les plus populeuses) des deux pays; une langue commune signifie l'utilisation de la même langue, pas seulement l'anglais, dans les deux pays par au moins 9 p. 100 de chaque population. Les résultats de l'estimation utilisant ces données de remplacement sont présentés au tableau 3.

Tableau 3
Nouvelle estimation avec les données du CEPII

Variables	Coefficient	Valeur t
Number of foreign missions (nombre de missions à l'étranger)	0,06	4,74
Log Distance (distance) (CEPII)	**-0,90**	**-22,49**
Log Exporter GDP per capita (PIB par habitant du pays exportateur)	0,87	32,69
Log Importer GDP per capita (PIB par habitant du pays importateur)	0,92	56,25
Log Exporter Population (population du pays exportateur)	1,01	37,05
Log Importer Population (population du pays importateur)	0,98	51,60
RTA (accords commerciaux régionaux)	0,38	4,13
Currency Union (union monétaire)	-0,60	-3,78
Log Product Area (produit des superficies)	-0,17	-14,50
Common Language (langue commune) (CEPII)	**0,72**	**10,70**
Land Border (frontière terrestre)	0,36	2,37
Landlocked (pays sans littoral)	-0,52	-11,82
Islands (pays sans frontière terrestre)	-0,09	-2,74
Statistiques sommaires		
Constante	-32,89	
Nombre d'observations	2 622	
R^2	0,82	
Erreur quadratique moyenne	1,181	

Par rapport au tableau 1, le niveau de signification de chaque coefficient est plus élevé, sauf pour les coefficients du nombre de missions étrangères, du nombre d'accords commerciaux régionaux, du produit des superficies et des variables frontière terrestre et pays sans frontière terrestre. Tant l'incidence que le niveau de signification de la distance et de la langue commune sont accrus, et la qualité globale de l'ajustement du modèle est également améliorée quelque peu.

Enfin, nous estimons de nouveau l'équation en utilisant l'indice relatif aux missions étrangères pondéré selon le degré de liberté économique. Les résultats sont présentés au tableau 4.

Tableau 4
Nouvelle estimation avec les données du CEPII et l'indice relatif aux missions à l'étranger pondéré selon le degré de liberté économique

Variables	Coefficient	Valeur t
Number of foreign missions (nombre de missions à l'étranger) - modifié selon l'indice de liberté économique	0,07	4,49
Log Distance (distance) (CEPII)	**-0,89**	**-22,37**
Log Exporter GDP p/c (PIB par habitant du pays exportateur)	0,87	32,55
Log Importer GDP p/c (PIB par habitant du pays importateur)	0,92	57,46
Log Exporter Population (population du pays exportateur)	1,01	36,92
Log Importer Population (population du pays importateur)	0,98	50,82
RTA (accords commerciaux régionaux)	0,38	4,15
Currency Union (union monétaire)	-0,59	-3,73
Log Product Area (produit des superficies)	-0,17	-14,5
Common Language (langue commune) (CEPII)	**0,72**	**10,76**
Land Border (frontière terrestre)	0,36	2,35
Landlocked (pays sans littoral)	-0,52	-11,78
Islands (pays sans frontière terrestre)	-0,09	-2,72
Statistiques sommaires		
Constante	-32,89	
Nombre d'observations	2 622	
R^2	0,82	
Erreur quadratique moyenne	1,181	

Comme on peut le voir, le pouvoir explicatif de certains paramètres (PIB par habitant du pays importateur, nombre d'accords commerciaux régionaux et langue commune) augmente. Toutefois, le pouvoir explicatif des autres paramètres diminue légèrement. En accord avec ces résultats, la qualité globale de l'ajustement est inchangée.

Conclusions

Le degré de liberté économique dans le pays partenaire joue un rôle statistiquement significatif, bien que modeste en général, dans la détermination du degré auquel les missions à l'étranger contribuent à la performance des exportations d'un pays. Moins un pays est libre sur le plan économique, plus le rôle des missions est important.

Bien que ces résultats puissent inciter à tirer des conclusions sur l'importance relative d'implanter un consulat additionnel, disons, en Chine plutôt qu'aux États-Unis, nous recommandons d'éviter ce genre de conclusion à partir de la présente analyse, pour plusieurs raisons :

a) Premièrement, l'indice relatif aux missions ne reflète pas l'effectif en poste à l'étranger, y compris les agents commerciaux.
b) Deuxièmement, une mission additionnelle dans un plus grand pays importateur procurera un plus grand volume de commerce tout simplement parce que la relation commerciale globale est plus vaste.
c) Troisièmement, la probabilité que l'ajout de missions procure des rendements décroissants n'est pas prise en considération. En fait, la prédiction des exportations vers un marché dans lequel un pays a un nombre très élevé de missions (p. ex. les 20 missions du Canada aux États-Unis[6] ou le nombre comparable de missions du Japon, soit 18, en

[6] Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) (2005), *Bureaux du gouvernement canadien aux États-Unis*, consulté à l'adresse http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/main/menu-fr.asp?lang_update=1 le 23 juin 2005.

sol américain [7]) est beaucoup plus élevée que les exportations réelles.

En conséquence, une analyse plus poussée de cette question s'impose pour justifier de telles décisions. Toutefois, la présente analyse tend à confirmer la supposition selon laquelle le rôle des missions est plus important dans les pays hôtes qui ont une moins grande liberté économique. Par conséquent, en présence de deux marchés largement semblables dans lesquels un pays a un nombre comparable de missions, il est raisonnable de penser qu'une mission additionnelle dans le marché le moins libre économiquement sera plus profitable en termes de promotion des exportations.

[7] Ministère des Affaires étrangères (MOFA), Japon (2005), Zaigai Koukan List (en japonais), consulté à l'adresse http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/list/n_ame/usa.html le 23 juin 2005.

Le multilatéralisme : communauté de clubs ou activisme entrepreneurial? Les choix possibles dans une période de changements

John M. Curtis*

Le débat actuel au sujet du système institutionnel international englobe, explicitement ou implicitement, tout un éventail de thèmes extrêmement larges. Premièrement, sur fond de profonde préoccupation quant à la viabilité du navire-mère lui-même — l'Organisation des Nations Unies — les degrés d'insatisfaction sont divers à l'égard des institutions économiques multilatérales conçues à Bretton Woods. Deuxièmement, on cherche à créer de nouvelles structures institutionnelles intermédiaires, par exemple les « G-quelque chose » (ou au niveau des chefs d'État les « L-quelque chose »), susceptibles de servir de catalyseurs ou d'intermédiaires sur les questions qui se trouvent au point mort au niveau multilatéral. Troisièmement, on se demande comment, entre nations amies, poursuivre une collaboration bilatérale fondée sur des valeurs, des obligations et des intérêts communs dans les affaires mondiales.

Ce débat se déroule dans un contexte qui ajoute les dimensions politiques aux dimensions économiques et propres à la sécurité des relations internationales du monde d'aujourd'hui. Je fais donc appel à l'indulgence du lecteur : les observations

* John M. Curtis est économiste en chef, Affaires étrangères et Commerce international Canada. Le présent exposé a été rédigé à titre personnel; les opinions qui y sont exprimées reflètent le point de vue personnel de l'auteur et non celui du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ou du gouvernement du Canada. Dan Ciuriak est chaleureusement remercié pour son aide dans la rédaction des textes. Les propos de cet article n'engagent que l'auteur.

qui suivent sont quelque peu spéculatives et forcément formulées à titre personnel, plutôt qu'au nom du gouvernement. Les principaux messages que je souhaite faire passer sont les suivants :

En premier lieu, le Canada, qui est l'un des pays les plus ouverts du G7, a un intérêt proprement essentiel à ce que soient préservés un système de commerce mondial qui fonctionne bien et des structures monétaires stables. Également, même s'il ne joue qu'un rôle limité dans les grands déséquilibres et les fortes tensions qui s'exercent sur les systèmes commerciaux et financiers internationaux, le Canada a tout intérêt à faire partie de la solution, sur le plan intellectuel, mais aussi et dans la mesure du possible, sur le plan pratique.

En second lieu, aussi flatteur soit-il d'en faire partie, la « communauté de clubs » traditionnelle n'ouvre peut-être pas pour les moyennes puissances comme le Canada les perspectives d'antan. Pour le Canada, ce point illustre largement une fatalité géoéconomique. En même temps, cette communauté de clubs est peut-être plus dynamique et plus prometteuse qu'on ne le croit, s'agissant, en particulier, des institutions multilatérales : je fais ici précisément référence au rôle des nouveaux groupements informels qui s'organisent pour s'attaquer aux enjeux d'actualité par le biais d'institutions telles que l'Organisation mondiale du commerce. Je dirais que ces groupements sont, pour les moyennes puissances, une bonne occasion d'agir en faisant preuve d'activisme entrepreneurial.

En dernier lieu, si John Maynard Keynes rappela avec raison l'aphorisme selon lequel la plume a plus de puissance que l'épée lorsqu'il affirma, comme chacun sait, que les prétendus hommes d'action sont toujours esclaves de quelque économiste du passé, la première étape vers la définition de solutions aux actuels problèmes économiques mondiaux ne consiste peut-être pas à dresser la liste des invités à la prochaine réunion du G-quelque chose, mais plutôt à identifier cet économiste du passé dans les rets duquel on est emprisonné; et auquel j'ajouterais le « spécialiste » des relations internationales, défunt lui aussi, mais dont l'influence dans ce domaine ne semble pas moins forte!

La primauté des idées sur les institutions

Permettez-moi de commencer par le dernier thème. En matière d'économie, franchement, la communauté mondiale navigue dans des eaux inconnues.

Le monde est devenu dépendant des échanges commerciaux et je ne pense pas me tromper en disant que cette situation est sans précédent, malgré le degré élevé d'ouverture atteint en 1913. Si l'on tient compte du commerce transfrontière de produits et de services, et des ventes des filiales étrangères — c.-à-d. le mode 3 ou la « présence commerciale » dans le jargon de l'OMC — le commerce international équivaut globalement aux deux tiers du PIB mondial. Vu la fragmentation de la production de part et d'autre des frontières, autrement dit l'intégration des économies par l'externalisation et le commerce des biens intermédiaires (communément appelée la « chaîne de valeurs mondiale »), nos économies sont peut-être encore plus interdépendantes que cette image ne le suggère. Si l'on établissait le pedigree du plus modeste des produits nationaux destinés à la consommation intérieure, on aurait bien du mal à en trouver un qui ne contienne ne serait-ce qu'un faible pourcentage de contenu étranger, qu'il s'agisse de composants, de propriété intellectuelle, des biens d'équipement ou du financement auxquels on a eu recours dans sa production. Lorsqu'un coiffeur canadien coupe les cheveux d'un client canadien, quintessence de la transaction économique « intérieure », il y a des chances pour que les ciseaux, le peigne, le rasoir électrique utilisé pour tailler les pattes, ou peut-être même le fauteuil du client, soient des produits étrangers, fort probablement des produits chinois!

Cependant, la structure de prix qui relie ce réseau de production et de consommation au niveau international, et dont tant de choses dépendent, passe par un système de taux de change qui, depuis l'effondrement du système de Bretton Woods et la période de transition de 1971-1973, a fait preuve d'un degré de volatilité difficile à comprendre à la lumière des théories actuelles sur la détermination des taux de change. Il n'est pas rare de nos jours que le taux de change entre le dollar

canadien et le dollar américain change d'un cent en une séance. Annualisé, cela représente un taux de change (calculé sur 250 séances environ) de bien plus de 2 000 p. 100. Certes, il s'agit là de « parasites » à haute fréquence dans le système de prix qui entraînent une forte tendance aux mouvements excessifs dans une direction un jour, corrigés le lendemain par des mouvements de compensation. Toutefois, l'étendue de tels mouvements sur des mois et des années confond les experts et défie souvent l'analyse, même avec un examen a posteriori en toute connaissance de cause. Le bon sens permet de penser que les entreprises et les pays s'adaptent à la volatilité en adoptant, par exemple, diverses mesures de protection, mais que l'amplitude de la volatilité s'accroît. Et périodiquement, comme par exemple dans le cas de la crise asiatique, elle devient complètement incontrôlable et entraîne un effet dévastateur brut qui, dans la sphère économique, s'apparente à un ouragan de catégorie 5.

Par ailleurs, le système, qui est en théorie censé empêcher l'accumulation de déséquilibres et procéder naturellement à des autocorrections, génère des déséquilibres qui non seulement plongent les économistes dans la perplexité, mais troublent de plus en plus les marchés eux-mêmes. Bien sûr, le déséquilibre le plus important à l'heure actuelle est le déficit courant des États-Unis, qui a atteint 4 p. 100, voire plus, depuis 2000, a récemment dépassé la barre des 6 p. 100 du PIB et est toujours en hausse. Selon les prévisions conventionnelles, il devrait demeurer dans cette fourchette dans un avenir assez rapproché. La position nette débitrice internationale des États-Unis s'est aggravée, passant d'une balance nette positive durant la plus grande partie de la période de l'après-guerre à une balance négative d'environ 2,5 billions de dollars américains à la fin de 2004. Le monde fonctionne sur l'étalon dollar au niveau international, ce qui signifie que les États-Unis ne subissent pas de lourdes contraintes dans la mesure où ils empruntent dans leur propre devise et peuvent toujours rembourser leur dette en ayant recours à la planche à billets; une incertitude subsiste toutefois sur la question de savoir si les étrangers souhaitent détenir leur monnaie fiduciaire. Dans cet ordre d'idées, les

étrangers détenant des positions nettes dans des éléments d'actif libellés en dollars américains subiraient une lourde perte en capital si les États-Unis corrigeait le déficit de leur balance commerciale en dépréciant leur dollar. Le problème pourrait en partie être résolu en redressant le ratio investissement-épargne interne des États-Unis; toutefois, dans la mesure où une partie de cette solution consiste à faire porter le fardeau par la communauté internationale, le moins que l'on puisse dire est que le système serait confronté à un rajustement intéressant.

Troisièmement, des problèmes ont vu le jour dans le processus de développement, problèmes que nos théories économiques traditionnelles n'avaient tout simplement pas prévus. La théorie fondamentale du commerce international, celle de l'avantage comparé, ne laisse pas supposer que certains pays soient distancés; c'est même l'inverse. Si un pays donné souffre d'un désavantage comparé certain dans la production d'un produit, il possède un avantage comparé dans un autre produit et est donc en mesure de participer au système commercial mondial. Dans un même ordre d'idées, si l'on s'en tient aux concepts fondamentaux de rareté et de rendement décroissant, le rendement du capital devrait être plus élevé dans les régions du globe qui souffrent de pénurie de capitaux. Comparativement, le rendement du capital devrait être moins élevé dans les pays riches en capitaux. Pourtant, les orientations des mouvements de capitaux ne correspondent pas à ces attentes théoriques. Par acquit de conscience, des améliorations théoriques ont été apportées pour expliquer les schémas effectifs et « sauver » la théorie fondamentale; le problème qui se pose est le suivant : les théories doivent déjà se débarrasser de trop de « rides » pour pouvoir, de surcroît, assumer les attentes qu'on nourrit à l'égard de cette théorie fondamentale! On aurait dû se rendre compte depuis bien longtemps que c'est trop demander d'une théorie fondamentale.

On peut décider d'exprimer son mécontentement à l'égard des institutions multilatérales responsables des systèmes internationaux du commerce, des finances et de la promotion du développement. À mon avis, cela revient toutefois à supprimer le messager porteur d'une mauvaise nouvelle ou à mettre à la

porte le gérant d'une équipe sportive parce que les joueurs manquent de talent. Autrement dit, ce ne sont pas le FMI et la Banque mondiale qui ont inventé ce qu'on est convenu d'appeler le Consensus de Washington. Ce processus est le résultat d'expériences vécues par des marchés émergents performants prescrit à d'autres pays. Le problème est que, comme pour toutes les prescriptions antérieures, le processus n'a pas fonctionné de façon uniforme comme prévu. De même, l'OMC est simplement la tribune dans laquelle les pays négocient le code de la route ou les règles du jeu des aspects importants du commerce international, de même que leurs propres conditions d'engagement. Changer de tribune ne changera en rien la nature des enjeux auxquels sont confrontés ses membres, qui représentent aujourd'hui la plus grande partie de la communauté internationale.

Il est vrai qu'une bureaucratie sclérosée fait parfois partie du problème en bloquant l'adoption d'approches plus prometteuses après l'échec de solutions antérieures. Pour reprendre la métaphore précédente, le gérant d'une équipe sportive fait parfois partie du problème. Cependant, je ne suis pas certain que les problèmes que nous connaissons à l'heure actuelle soient davantage imputables aux institutions qu'à notre sens de la compréhension des tenants et des aboutissants des systèmes de commerce international et du processus de développement économique.

L'étonnant dynamisme du système multilatéral

Deux événements récents ont contribué à déconcerter de façon plutôt spectaculaire les observateurs de tendances qui percevaient un élan impossible à arrêter vers le régionalisme, le bilatéralisme et même l'unilatéralisme. Je veux parler du rapport d'enquête de Charles Duelfer sur les résultats positifs de l'ONU dans l'inspection sur les armes en Iraq et de l'accord de l'OMC de juillet 2004 sur un cadre de négociations pour le Cycle de Doha.

Certes, la voie du multilatéralisme est coûteuse. Les choses simples sont plus ardues et plus difficiles à atteindre; toutefois,

les choses vraiment difficiles sont souvent plus faciles à atteindre en empruntant cette voie. Par exemple, dans le monde du commerce international, dans le contexte d'un cycle de principe qui rassemble suffisamment de points divers sur la table pour former les fondements d'une issue positive ou mutuellement bénéfique pour l'ensemble des participants, un processus tel que celui de « l'engagement unique » pourrait bien être le seul moyen de se frayer un passage dans des problèmes autrement insolubles tels que la question des subventions à l'agriculture.

Par ailleurs, quelles que soient les frustrations, le processus multilatéral détient l'avantage certain de la légitimité que les groupes plus petits n'ont tout simplement pas. La légitimité que confère un accord multilatéral dans le domaine de la sécurité est claire. Mais cela est également vrai dans le monde du commerce. Par exemple, l'OMC, au titre de l'article XXIV de l'accord du GATT et de l'article V de l'AGCS, énonce les conditions que les accords commerciaux régionaux doivent observer pour être conformes aux obligations multilatérales. Ainsi, non seulement un système multilatéral permet-il de réduire les inconvénients des accords commerciaux régionaux, tels que le détournement des courants commerciaux, mais en plus, il désamorce la possibilité que pareils accords régionaux deviennent inexorablement hors de contrôle et s'inscrivent dans une logique de différends économiques entre blocs concurrents.

De manière générale, les moyennes puissances n'ont pas besoin de recevoir trop de conseils sur les avantages que présente un système multilatéral solide, ni même d'être convaincues de ses bénéfices. Pourtant, le Canada est passé à côté d'un certain nombre d'entre eux en adoptant pendant longtemps une position d'initié de par son appartenance au G7. Vu sous un angle historique, les clubs tels que celui du G7 se forment pour aborder certaines questions en particulier et ne peuvent être considérés, avec suffisance, comme des solutions permanentes.

Les origines du G7 remontent à la faillite du système de fixité de la parité des monnaies de Bretton Woods. Le 25 mars 1973, George Shultz, secrétaire d'État au Trésor des

États-Unis, invite les ministres des Finances de France, de Grande-Bretagne et d'Allemagne à débattre de façon informelle des problèmes monétaires internationaux causés par la décision des États-Unis d'abandonner l'étalon or un an et demi plus tôt. Les mois suivants, une série de rencontres informelles de ces quatre pays, auxquels se joint le ministre des Finances du Japon, emboîte le pas à cette première réunion. C'est ainsi que naît le Groupe des cinq ou G5. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, alors ministres des Finances, étaient présents à ces réunions. Ils sont respectivement devenus président de la République française et chancelier allemand. C'est à l'instigation du président Giscard d'Estaing que s'est répétée l'expérience de ces réunions informelles des ministres des Finances; c'est ainsi que fut organisé le premier sommet des principaux pays industriels au Château de Rambouillet, du 15 au 17 novembre 1975. Bien sûr, M. Giscard d'Estaing invita l'Italie à y participer, et invitation fut également faite au Canada de s'y rendre l'année suivante.

L'aspect fondamental de ce point est que la constitution de ce groupe a été dictée par le noyau même du problème en jeu : le G5 regroupait en effet les principaux acteurs qui avaient joué un rôle crucial dans la faillite du système de Bretton Woods. On ne manquera pas de rappeler que c'est la décision de la France et de la Grande-Bretagne de demander, conformément aux accords de Bretton Woods, la convertibilité en or des surplus de dollars qui a amené Nixon en août 1971 à supprimer la convertibilité du dollar en or. L'Allemagne et le Japon étaient alors les deux pays qui tenaient les rôles les plus importants dans la position de la balance des paiements des États-Unis en raison du poids qu'ils exerçaient dans les systèmes commerciaux et monétaires.

À la lumière de cette expérience, il est intéressant de constater comment est né l'accord de juillet 2004 sur les négociations du Cycle de Doha. Au sein de l'OMC, la dynamique émergente a d'abord entraîné la formation de deux coalitions de blocage : celle des principaux marchés émergents (le nouveau G20) et celle des pays pauvres (le G90). Ces coalitions avaient auparavant regimbé contre l'offre que les

pays industrialisés avait posée sur la table lors de la réunion ministérielle de l'OMC à Cancún en septembre 2003. L'échec de Cancún a alors donné naissance à un débordement d'activité, et notamment à l'émergence d'un nouveau « non-groupe des cinq », appelé les « Cinq parties intéressées », qui s'est employé avec succès à déployer des efforts de persuasion à Genève puisqu'il est parvenu à un accord sur certaines questions tout en évitant de façon constructive les pommes de discorde dans d'autres domaines, permettant la poursuite du Cycle de Doha. Les Cinq parties en question sont les États-Unis et l'Union européenne, considérés comme des « représentants » des pays industrialisés, l'Australie, qui « représente » le Groupe de Cairns, formé des exportateurs de produits agricoles, et l'Inde et le Brésil, qui étaient les principaux activistes du G20. Invité, le groupe a navigué entre deux eaux pour gérer la principale divergence qui avait fait échouer la conférence ministérielle de Cancún. Ce processus rappelle ainsi le G5 des Finances, tel qu'il existait à l'origine.

Pour les architectes des institutions, le fait que l'accord de l'OMC de juillet 2004 n'ait pas été négocié par les clubs semi-permanents a peut-être été une forme d'échec. Pour les partisans de « l'émergence » auto-organisée, trait caractéristique des systèmes adaptatifs complexes, clairement en faveur du multilatéralisme dans ce cas précis, cela a permis d'affirmer l'importance du caractère informel des négociations et de rappeler la nécessité d'être prêt à faire face à des développements surprenants que de tels systèmes ont l'habitude de faire apparaître.

Les conséquences pour les moyennes puissances

En matière de relations internationales, la communauté des clubs n'a pas un caractère permanent; tout comme dans le monde de la nuit, certains clubs ne sont plus « à la mode » — ou dans notre contexte, deviennent inopérants — tandis que d'autres prennent le relais. Par conséquent, alors que la communauté de l'OMC a bénéficié d'un afflux d'énergie avec la formation du G20 des marchés émergents dynamiques, des

« Cinq parties intéressées » et du G90, des alliances « traditionnelles » s'effacent graduellement du décor, notamment la Quadrilatérale et le Groupe de Cairns. On a également vu se multiplier ces dernières années les « mini-sommets ministériels » qui regroupent des membres différents de l'OMC se réunissant pour différentes raisons liées à l'OMC, mais donc l'objectif est généralement de renseigner et de persuader diverses parties aux négociations. Dans le monde des finances, on constate une évolution similaire des structures institutionnelles avec l'invitation faite à la Chine de se joindre à l'occasion aux discussions des ministres des Finances du G7 sur des questions financières internationales. Par ailleurs, le US Council on Foreign Relations a récemment proposé la constitution d'une nouvelle Quadrilatérale formée des États-Unis, de l'Union européenne, de la Chine et du Japon, qui servirait de groupe central de gestion des « perspectives d'ensemble » des finances internationales.

Quelles peuvent être les conséquences de tous ces développements pour les moyennes puissances comme le Canada, susceptibles de ne pas toujours être concernées par le problème qui induit la formation de nouveaux clubs? On peut, entre autres, y apporter la réponse suivante : pour faire partie de la communauté de clubs, il faut s'impliquer énergiquement dans le processus multilatéral, terreau des clubs, notamment en élaborant des perspectives nouvelles et des idées novatrices. On peut peut-être également faire fond sur le « Consensus de Copenhague », processus sur invitation dicté par les enjeux et destiné à résoudre les gros problèmes complexes.

Le monde a fait du chemin depuis que George Schultz a lancé le processus qui a fait entrer le Canada dans le G7. C'est maintenant pour nous le moment de le poursuivre.

La convergence du droit et de l'économie : conséquences pour le monde du commerce

John M. Curtis *

Introduction

Le droit et l'économie sont deux disciplines distinctes qui prennent racine dans des terrains très différents et qui permettent de résoudre les divers problèmes que rencontrent les sociétés dynamiques. Chacune de ces disciplines a ses propres traditions caractéristiques. Chacune d'elles a sa propre base d'outils épistémologiques. Le droit est essentiellement une discipline déductive, où le raisonnement se fonde sur des principes et des précédents pour établir de nouveaux précédents (voire même de nouveaux principes). La réalité est éprouvée par rapport au droit et, le cas échéant, contrainte de se conformer à la loi. L'économie est une discipline inductive, qui consiste à discerner des éléments systématiques dans l'écume chaotique de la vie économique et à les étiqueter comme des « lois économiques ». Ces lois sont éprouvées par rapport à la réalité et, lorsque cela s'avère nécessaire, c'est la loi qui est refondée ou énoncée différemment pour se conformer à la réalité (même si parfois les idéologues dans le domaine économique font précisément le contraire!)

Il reste que le droit et l'économie présentent des similarités fondamentales. Par exemple, les deux disciplines tiennent à « l'équité » en matière de procédures et de fond. En droit

* John M. Curtis est économiste en chef, Affaires étrangères et Commerce international Canada. Il avait, à l'origine, présenté le présent chapitre dans le cadre d'une conférence qu'il avait donné à titre d'intervenant invité à l'Université de la Colombie-Britannique. Les opinions qui y sont exprimées reflètent le point de vue personnel de l'auteur et non celles des institutions auxquelles il est fait référence.

existent les concepts bien connus d'*application régulière de la loi* et de *rendre justice*. On sait moins qu'il existe des concepts similaires pour l'essentiel en économie. Par exemple, la notion d'opération commerciale comprend la notion d'équité de la procédure en ce sens que l'opération doit être réalisée entre un vendeur et un acheteur tous deux consentants, sans que s'exerce une quelconque forme de coercition dans l'établissement des modalités de l'opération. La notion d'opération commerciale englobe également la notion d'équité en matière de fond, en ce sens que pareille opération est réputée constituer un échange de valeurs, d'où la notion de « juste valeur marchande ». En effet, on considère que la possibilité même qu'un échange puisse avoir lieu revient à permettre à chaque partie de se trouver dans une situation plus avantageuse qu'avant que l'opération ne soit exécutée.

S'agissant de leurs rôles dans l'évolution des sociétés, le droit et l'économie sont, à de nombreux chapitres, des symbiotes. La science économique, rendons-lui justice, aide à mener l'évolution de nos économies. Et les ententes socioéconomiques, toujours plus approfondies et plus complexes, engendrent de nouveaux problèmes qu'il faut surmonter pour pouvoir accéder aux avantages qu'ils génèrent et maintenir durablement ces derniers. Le droit aide à établir les cadres institutionnels qui régissent les nouvelles formes d'interaction sociale stimulées par les développements de la sphère économique. Le droit prévoit des mesures disciplinaires qui permettent d'arbitrer les inévitables frictions qui apparaissent. En injectant son propre système de normes et de valeurs dans l'ADN socioéconomique, le droit permet en quelque sorte de façonner la forme socioéconomique qui émerge et lui permet de tenir un rôle fondateur plus viable pour l'édification des niveaux successifs de l'édifice socioéconomique.

Voici quelques exemples pratiques tirés de divers domaines relatifs au droit et à l'économie.

L'expression *monnaie ayant cours légal* permet de conserver le souvenir du passage de l'argent métallique à l'argent fiduciaire. La croissance économique générait des

revenus et des volumes d'opérations toujours plus importants, qui dépassaient la capacité des mines et des hôtels de la monnaie à fournir des « espèces sonnantes et trébuchantes » pour répondre à la demande conséquente d'un moyen d'échange. Le lancement institutionnel de la monnaie fiduciaire a été rendu possible par prescription juridique établissant son acceptation pour le règlement d'une dette. Un souverain d'or avait sa propre valeur intrinsèque; il n'était besoin d'aucune loi pour établir son acceptation. Il n'en va pas de même avec le papier. Le lien de confiance qui unit un petit groupe de personnes qui se connaissent toutes les unes les autres, comme dans le cas des courtiers en finances italiens dont la pratique consistant à emprunter et à prêter de l'argent au moyen de reconnaissances de dettes rédigées sur des bancs dans les parcs de la ville a donné naissance au mot « banque » (du mot italien qui désigne le « banc »), a également ses limites. L'argent fiduciaire s'est révélé indispensable pour permettre de faire des échanges dans l'anonymat d'un marché évolué. Mais l'économie ne s'en est pas tenue là; elle a cherché à innover davantage. C'est ainsi qu'est née la vaste superstructure des institutions et des marchés financiers qui génèrent aujourd'hui une partie essentielle des moyens de subsistance des grandes capitales financières. Bien sûr, ces évolutions économiques ont, à leur tour, engendré une nouvelle couche de changements juridiques : c'est ainsi qu'on arrive à la grande complexité du système bancaire moderne et de la législation sur les titres.

La mise en application des contrats, quintessence du concept juridique, et considérée par l'économiste péruvien Hernan De Soto comme un élément fondamental du développement économique. Il fait observer que l'or se négocie à la Bourse de Londres comme dans les rues de Lima. Ce qui, selon lui, différencie les deux villes, c'est qu'à Londres les volumes d'or négociés sont plus importants et le coût des échanges plus bas, des paramètres qui découlent de l'existence du cadre juridique dans lequel opère la Bourse de Londres, et qui donne confiance aux spéculateurs et aux négociateurs. L'un des marchés est florissant, l'autre pas, en raison de l'infrastructure juridique qui entoure le premier et pas le second. Dans ce cas également,

l'économie continue d'avancer une fois une base solide en place : il n'y a qu'à observer les activités des bourses de marchandises qui produisent des contrats « exotiques », offrant par exemple des options d'achat et de vente de contrats à terme de flancs de porc.

La notion de bien privé existe et est circonscrite dans le langage juridique. Elle est aussi au cœur des cadres économiques. En Chine, les changements de fond qui ont effectivement engendré la création de biens privés dans le domaine agricole (le système de responsabilité des ménages) passent largement pour avoir déclenché le miracle de l'économie moderne chinoise. Autrement dit, dans un système socioéconomique sans biens propres, l'instauration de tels droits délie les énergies économiques auparavant contenues, comme on peut le constater depuis les réformes qui ont démarré en 1978.

Inversement, la science économique tient beaucoup aux questions normatives, à vrai dire morales, et envahit donc un territoire que le droit pourrait considérer comme relevant de sa compétence. Aux premiers stades de développement de l'économie, aucune frontière ne séparait cette discipline de la philosophie. David Hume et Adam Smith avaient tous deux un pied fermement ancré dans chacune d'elles; l'économie telle qu'ils la concevaient se situait dans un univers moral. La refonte de l'économie classique de John Stuart Mill est en bonne partie fondée sur la notion selon laquelle la distribution des richesses n'est pas basée sur un ordre naturel, mais sur la coutume ou les usages d'une société; autrement dit, ses institutions. Plus tard, Friedrich von Hayek défendra le régime du marché en se fondant, comme nous l'a récemment rappelé Amartya Sen dans un article d'opinion du Financial Times[1], sur les libertés individuelles qu'a engendrées le régime de marché, et non sur les richesses qu'il pourrait générer. Nous avons là des économistes qui jettent les bases économiques de la liberté individuelle et de la distribution équitable des richesses d'une

[1] Amartya Sen, « An insight into the purpose of prosperity », *Financial Times*, 20 septembre 2004

nation. Point n'est besoin de décrire en détail combien John Maynard Keynes a contribué à exprimer clairement le rôle du gouvernement dans la réglementation de l'activité économique en sa qualité de garant du contrat social implicite, aux dépens de ses propres finances plutôt que pour chercher à les enrichir.

Certes, le droit et l'économie ne sont pas les seules disciplines qui suscitent l'évolution des structures socioéconomiques modernes. Il faut au moins y ajouter les sciences politiques. Mais l'interface entre le droit et l'économie est d'un intérêt particulier pour le présent chapitre. Et c'est cette interface que j'aimerais réellement approfondir en rapport avec le monde du commerce.

La convergence du droit et de l'économie dans le commerce

On peut légitimement dire du commerce international qu'il est à l'origine même de la pensée économique moderne depuis ses premiers frémissements à la Renaissance en Europe à son premier véritable épanouissement au siècle des Lumières. Par exemple, l'un des premiers textes économiques modernes reconnus comme tels a été écrit par Thomas Mun, de la Compagnie anglaise des Indes orientales, pour défendre la pratique commerciale de cette société qui exportait de grandes quantités de capitaux pour faire des affaires à l'étranger. Le titre de son ouvrage, *England's Treasure by Foreign Trade*, écrit aux alentours de 1630, parle de lui-même. Cet ouvrage comporte une description sensiblement complète des principes de la balance des paiements au niveau international, qui ne nécessiterait qu'un rajeunissement du style linguistique pour sembler tout à fait contemporain. Certes, une grande partie des théories antérieures à celles d'Adam Smith défendaient les pratiques du mercantilisme; mais il faut également préciser que les principaux ouvrages précurseurs de l'économie moderne, y compris ceux d'Adam Smith, avaient pour but premier de critiquer le mercantilisme. David Ricardo a clairement exprimé sa théorie de la rente foncière, pour laquelle il est principalement connu aujourd'hui. Cette théorie a trouvé sa première application dans le débat au sujet des lois britanniques

sur les céréales. Les arguments avancés par Ricardo ont permis de plaider en faveur de la suppression de ces mesures de protection agricoles, qui ont (sans doute) joué un rôle dans l'émergence de la Grande-Bretagne en tant que grande puissance industrielle au 19e siècle.

Le commerce international est également à l'origine même de l'établissement de l'ordre économique de l'après-guerre à Bretton Woods : les ravages provoqués par le protectionnisme des années 1930 ont inspiré les rédacteurs des accords qui ont établi le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Accord général (provisoire) sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ce dernier à titre de remplaçant de l'Organisation internationale du commerce, institution proposée mais jamais approuvée[2].

Toutefois, l'ordre économique mis en place juste après la guerre faisait peu de cas des institutions. La doctrine du *laissez-faire*, qualifiée ainsi par Keynes et les Keynésiens, reposait sur les forces du marché, avec un judicieux mélange d'interventionnisme macroéconomique de la part du gouvernement afin de réguler la croissance et de propulser le développement. Cette approche fut remise en cause dans les années 1970 avec l'apparition, au niveau national, du problème de la « stagflation » (combinaison de stagnation économique et de forte inflation non prévue par le modèle économique keynésien), et l'apparition, au niveau international, de grandes fluctuations monétaires, de grandes variations des prix des marchandises et de déséquilibres commerciaux - sans parler de l'interruption inattendue, voire même d'un renversement général, du développement dans ce que l'on convint d'appeler le Tiers Monde. Cette remise en cause suscita un remaniement fondamental de la pensée économique.

Les économistes tournèrent la majeure partie de leur attention vers les cadres institutionnels qui régissaient le fonctionnement des économies. L'une de ces caractéristiques institutionnelles était la monnaie; s'ensuivit une révolution

[2] Diebold, W. J., The End of the I.T.O. *Essays in International Finance*, 1952, *N°. 16*. Princeton, Princeton University, octobre 1952, p. 1-37.

monétariste au niveau macroéconomique. En matière d'économie du développement, différentes vagues de réformes successives furent lancées par les architectes institutionnels occupant les institutions financières internationales : l'infrastructure, l'éducation, la planification familiale, la primauté du droit et les institutions juridiques/techniques, telles que la législation sur la faillite et, vers la fin, les institutions politiques elles-mêmes, ont tour à tour été les remèdes miracles proposés pour faire repartir le développement. Dans le monde du commerce, il n'est peut-être pas surprenant que l'on ait moins retenu le Tokyo Round (négocié dans cette décennie charnière qu'ont constitué les années 1970) pour les réductions des tarifs douaniers que pour plusieurs accords supplémentaires dont l'application, pour la première fois, s'étendait à l'intérieur des frontières pour s'attaquer aux enjeux institutionnels. Ces accords supplémentaires comprenaient le Code antidumping, le Code des marchés publics, le Code de la normalisation et le Code des subventions, ainsi que des procédures renforcées qui ont permis d'étendre considérablement le rôle du GATT dans la résolution des différends commerciaux.

Les avocats en droit commercial eurent bientôt du grain à moudre. En 1979, année qui marque la fin du Tokyo Round, les États-Unis ont soustrait au département du Trésor l'administration d'importants éléments de leurs lois visant à corriger certaines pratiques commerciales. Le département du Trésor avait tendance à ne pas considérer comme des préjudices certaines affaires de dumping prétendu. La responsabilité de cette administration fut donc confiée au département du Commerce, qui sembla n'éprouver aucun problème à trouver des cas de dumping ou de préjudice – y compris dans des affaires plutôt célèbres où des exportateurs vendant des produits aux États-Unis y pratiquaient des prix plus élevés que dans leur pays! La « régularisation juridique » du commerce international était donc déjà bien engagée avant le Cycle d'Uruguay que de nombreux observateurs ont tendance à désigner comme le grand tournant à cet égard.

Les experts du commerce voient généralement une forme de schéma naturel inévitable dans l'évolution de la politique

commerciale. D'une discipline essentiellement économique qui s'attache à traiter des distorsions causées par les droits de douane et autres obstacles commerciaux à l'établissement des prix, et par voie de conséquence, à la base même de la concurrence entre les biens nationaux et les biens importés, elle évoluerait vers une discipline légaliste incarnée par des groupes spéciaux de règlement des différends qui exercent dans un cadre juridique sans équivoque qui regorge de procédures et de pratiques judiciaires. Beaucoup de spécialistes du commerce voient dans les accords de l'OMC la genèse d'une constitution pour l'économie mondiale; ils voient dans l'Organe d'appel de l'OMC un semblant de Cour suprême. Même la controverse à laquelle l'OMC s'est trouvée mêlée – concernant sa « légitimité » - a été décrite par le théoricien et avocat en droit commercial Joseph Weiler comme « faisant partie du vocabulaire courant de ceux qui suivent l'actualité judiciaire. »[3]

Les spécialistes du commerce attribuent généralement ce schéma d'évolution à l'intensification de « l'intégration » : les obstacles au commerce tombent, et la concurrence accrue dans les prix incite les États à recourir à des mesures non tarifaires pour protéger leurs intérêts commerciaux nationaux. Les règles commerciales s'appliquent alors à l'intérieur des frontières pour extirper ces mesures. Ce faisant, elles peuvent même avoir une incidence sur des mesures qui n'avaient pas été prises à des fins protectionnistes, ce que l'on juge « légitime », peut-être parfois à contrecœur dans le cas de la communauté des politiques commerciales : c'est la « friction des systèmes » de Sylvia Ostry. Toutefois, de par leurs paradigmes, nombre d'économistes interprètent les différences de lois et de pratiques nationales comme étant simplement dues, non pas à des choix démocratiques, mais à un éloignement de la manière la plus efficace d'organiser la société. Pour eux, si les règles commerciales ont des effets à l'intérieur des frontières et

[3] J.H.H. Weiler, « The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement », 35(2) Journal of World Trade 2001, 191-207, 193.

obligent à remettre les régimes fiscaux en phase avec le plus efficace des régimes internationaux, tant mieux.

En faisant de telles interprétations, les experts du commerce et les économistes se font simplement plus généralement l'écho des arguments bien rôdés des antiprotectionnistes qui critiquent les partisans du mercantilisme. S'ils ont raison, ce n'est pas tant la convergence du droit et de l'économie que l'on constate dans le commerce, mais plutôt la transmission du relais aux avocats, par les économistes en tant que défenseurs du libre-échange. De manière implicite, le rôle que la science économique peut jouer dans l'établissement d'un ordre commercial international libéral a déjà largement été joué, c'est-à-dire qu'il reste aux économistes peu de cartouches qu'ils n'ont pas déjà brûlées. Il reste à veiller à ce que les gains acquis par l'application des principes économiques et l'ordre commercial libéral ne soient pas sapés, une tâche qui revient essentiellement au domaine juridique.

Je ne suis toutefois pas convaincu que cette interprétation soit correcte.

Premièrement, au niveau microéconomique, l'organisation de la société se caractérise par des interactions entre l'économie (notamment les structures de stimulation qui caractérisent une construction socioéconomique), le droit (notamment les contraintes de comportement établies par les lois) et la politique (si l'on reconnaît que les relations entre les personnes ne peuvent être réduites aux aspects malléables des modèles économiques!). Pour comprendre l'incidence des accords commerciaux, les approches analytiques adoptées doivent intégrer ces trois perspectives.

Deuxièmement, au niveau macroéconomique, c'est dans les années 1970 que se sont produites la première grande vague de régularisation juridique du système commercial et des perturbations remarquables dans le système de prix international. Des ondes d'instabilité se sont alors répercutées sur le système macroéconomique mondial. En témoignent les bascules de déséquilibres des paiements extérieurs, de grandes amplitudes des taux de change réels, la formation et la disparition de bulles, et des crises régionales dans diverses

régions du monde. La documentation sur l'antidumping montre qu'on peut réunir des arguments assez convaincants pour maintenir que, dans ce domaine, la plus grande partie de cette activité est imputable aux événements macroéconomiques, comme les amplitudes des taux de change réels. Autrement dit, la régularisation juridique du système commercial a été suscitée par des bouleversements macroéconomiques : le point de vue juridique à cet égard exigerait sans doute des commentaires analytiques économiques nuancés complémentaires.

Conclusion

Je vois donc pour les années à venir de nombreuses possibilités d'intégration efficace du droit et des sciences économiques avec les sciences politiques :

(a) à l'échelon microéconomique, pour comprendre comment, en abrégé, se combinent les stimulants, les contraintes et les usages pour façonner l'évolution de nos sociétés et de nos économies;

(b) à l'échelon macroéconomique, pour veiller à ce que le cadre qui repose sur des règles intègre la souplesse nécessaire pour pouvoir s'adapter aux déséquilibres dans lesquels nos économies se trouvent perpétuellement, tout en maintenant les disciplines de comportement nécessaires pour encourager les comportements coopératifs.

D'un point de vue pratique, on peut dégager plusieurs conséquences générales :

La première, au sein du monde universitaire, la création d'établissements interdisciplinaires intégrant le droit, les sciences économiques et les sciences politiques où l'on approfondirait les micro-analyses fondamentales préalables à l'établissement de politiques du type de celle que j'ai décrite.

La deuxième, la professionnalisation des ministères gouvernementaux chargés de l'établissement des politiques, qui seraient dotés de capacités de « réception » de haut niveau dans ces trois domaines afin d'absorber et d'appliquer les

enseignements tirés des recherches et des analyses menées dans les établissements universitaires, et pour stimuler ces recherches en énonçant les questions et les enjeux dans lesquels la recherche serait la plus utile.

La troisième, enfin, l'appui interdisciplinaire apporté à l'élaboration des politiques et à la gestion ponctuelle au sein du gouvernement, y compris dans le cas, par exemple, des différends et des accords commerciaux.

C'est sans aucun doute ce qui se produira dans l'avenir.